حقوق کسوٹی

پرویز ذوالعین

بسم الله الرحمن الرحیم

حقوق کنسولی

پرویز ذوالعین

دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی

فهرستنویسی پیش از انتشار

ذوالعین، پرویز

حقوق کنسولی/ پرویز ذوالعین؛ [برای] دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی .- تهران: وزارت امورخارجه، مرکز چاپ و انتشارات، ۱۳۷۵.

ده ، ۲۸۶ ص.

بها: ۵۰۰۰۰ ریال ISBN-978-964-361-228-3:

فهرستنویسی بر اساس اطلاعات فیپا (فهرستنویسی پیش از انتشار).

کتابنامه : ص. ۲۸۵-,۲۸۶

۱- حقوق دیپلماتیک و کنسولی . الف ایران. وزارت امورخارجه. مرکز چاپ و انتشارات ب ایران . وزارت امورخارجه. دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی . ج. عنوان.

۷ح۹ ذ / ۱۶۹٤ JX ۳٤۱/۳۵

کتابخانه ملی ایران: ۷۵-۶۹۸۷ م

حقوق کنسولی

تألیف: پرویز ذوالعین

چاپ اول : ۱۳۷۵، چاپ دوم: بهار ۱۳۸۳، چاپ سوم: بهار ۱۳۸۵، چاپ چهارم: زمستان ۱۳۸۸ چاپ پنجم: پاییز ۱۳۹۰

تعداد: ۱۰۰۰ جلد

حروفچینی، صفحه‌آرایی، طراحی، لیتوگرافی، چاپ و صحافی:

مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه

دفتر مرکزی: مینی سیتی، میدان شهید محلاتی، خیابان نخل، خیابان وزارت امور خارجه

تلفن: ۵-۲۲٤۷۲۷۳۲، دورنگار: ۲۲٤۷۲۷۳٦

فروشگاه مرکزی: میدان انقلاب، اول کارگر شمالی، پاساژ البرز، شماره ۱۱، تلفن: ۹-٦٦٤۲۹۰۲۸

فروشگاه شماره ۲: خیابان شهید باهنر، خیابان شهید آقایی

صندوق پستی ۱۹۳۹۵/٤۷٤٦، تلفن: ۲۲۸۰۲٦٦۲

فروشگاه اینترنتی:www.mofa.ir

فهرست

مقدمه

از آغاز تاریخ، همیشه، مردم نسبت به خارجیانی که در سرزمین آنان می‌زیستند، ولی، زبان و تمدن و آداب و رسوم دیگر داشتند، با سوء ظن می‌نگریستند. آثار چنین احساسی، هنوز هم در اکثر زبانها وجود دارد.

در زبان فارسی هم کلمات: خارجی، غریب، غریبه، بیگانه، نکره، ناشناس، اجنبی .... همه مفهومی از نفرت و تحقیر دربردارد.

این احساس بیگانگی، خارجیان را به هم نزدیک و از دیگران منزوی می‌کرد، و به همین دلیل هم، معمولاً، اینان در شهرها، در یک ناحیه یا محله در کنار یکدیگر ساکن می‌شدند و با هم مشورت می‌کردند و اگر اختلافی بین آنان به وجود می‌آمد، آنرا بین خود، حل و فصل می‌نمودند. نخستین آثار پیدایش نهاد کنسولی را باید در آن زمانها جستجو کرد. این رسم، کم و بیش، هنوز هم در شهرهای بزرگ باقی مانده است و گروههای اقلیت خارجی، خصوصاً اگر پایبند خود بوده و نحوه زندگی و خوراک و پوشاک آنان نسبت به دیگران متمایز باشد، از اختلاط با دیگران دوری می‌جویند.

در بسیاری از شهرهای بزرگ آمریکا، محله‌ای به نام محله چینی[1] وجود دارد که ساکنین در آن از مردم خاور دور هستند و زندگی خاصی دارند که به طور چشم‌گیر، از نحوه زندگی سایر اجتماعات در محلات دیگر، تفاوت دارد.

ناحیه سیزدهم در پاریس، مرکز چینی‌ها و ویتنامی‌ها و سایر مردم خاور دور است که طرز زندگی مشابه دارند. طبق آمارهای منتشره، در این ناحیه از شهر، حداقل اختلافات و منازعات روی می‌دهد و شکایات و مراجعات به پلیس در کمترین حد است، زیرا ساکنان آنجا، اختلافات را بین خود حل و فصل می‌کنند.

نکته قابل توجه اینکه گفته می‌شود، در این ناحیه، مرگ و میر هم زیاد به ثبت نمی‌رسد، زیرا اگر مرگی اتفاق افتد گزارش نمی‌شود و کارت هویت متوفیٰ از طرف کسانی که فاقد آن هستند مورد استفاده قرار می‌گیرد و با

---

1. China Town

شباهتی که اهالی خاور دور با یکدیگر دارند، تشخیص آنان از هم آسان نیست و عملاً در روابط آنان با پلیس محل، اشکالی پیش نمی‌آید.!.

نهاد کنسولی، در ابتدا شکل و تشکیلات خاصی نداشت.

افراد و اقلیتهای خارجی، به منظور کمک به یکدیگر و دفاع از حقوق خود در برابر مقامات محلی، در سرزمینهای مختلف و به صورتهای متفاوت، تأسیساتی به وجود آوردند که به مرور زمان شکل گرفت و از قرن دوازدهم میلادی نام کنسولی به این مؤسسات داده شد.

از قرن شانزدهم، همراه با پیدایش پدیده‌هایی به نام دولت در صحنه بین‌المللی، نهاد کنسولی به صورت مؤسسات دولتی درآمد و مأمور کنسولی، کارمند دولت شد. از این زمان است که نهاد کنسولی به مفهوم جدید و امروزی، در روابط بین دول ظاهر گردید.

قواعد و مقررات حاکم بر روابط کنسولی، حتی پس از آنکه مؤسسات کنسولی دولتی شد و قرنها هم گذشت، همچنان، به مانند گذشته ناهمگون بود و به صورت یکسان درنیامد.

دولتها به میل خود، برای کنسولهای خارجی، در سرزمین خویش قواعد و مقرراتی وضع می‌کردند و یا دو دولت طبق موافقتنامه‌ای دوجانبه، روابط کنسولی بین خود را تنظیم می‌نمودند و یا رفتار خود را با کنسولهای یکدیگر منوط به شرط تقابل می‌کردند.

سازمان ملل متحد، در انجام وظیفه تدوین حقوق بین‌الملل، که به آن واگذار شده بود، یکسان کردن قواعد و مقررات کنسولی و تدوین حقوق کنسولی را به کمیسیون حقوق بین‌الملل محول نمود. نتیجه کارهای این کمیسیون، در کنفرانس وین که در سال ۱۹۶۳ تشکیل گردید، تحت عنوان (کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی) به امضاء نمایندگان دولتها رسید و حقوق کنسولی بوجود آمد. نهاد کنسولی، با اینکه از قدیم‌ترین نهادهای بین‌المللی است ولی حقوق کنسولی از جدیدترین رشته‌های حقوق است.

ما در این کتاب، پس از ذکر کلیاتی درباره روابط کنسولی، به موضوع اصلی که شرح و توضیح محتویات (کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی) است، می‌پردازیم.

فصل اول
کلیات دربارهٔ حقوق کنسولی

۱. تاریخ روابط کنسولی

روابط کنسولی، به معنی حفظ منافع افراد کشوری در کشور دیگر، از قدیم‌ترین روابط بین‌المللی است. از نظر تاریخی هم، تأسیسات کنسولی بر تأسیسات دیپلماتیک مقدم بوده است. تا آنجا که تحقیقات نویسندگان حقوقی نشان می‌دهد، نخستین بار نهادی شبیه آنچه را که ما نهاد کنسولی می‌نامیم در کشور مصر باستان بوجود آمد. پس از آن در دولت‌شهرهای یونان و روم باستان، نهادهای مشابه کنسولی، ظاهر گردید. در دوران قرون وسطی هم، در شهرهای مهم، خصوصاً در کرانه دریای مدیترانه، تأسیسات دائمی کنسولی ایجاد شد که وظایف محدود داشت. با آغاز دوره جدید و پیدایش دولتها طی قرن شانزدهم و هفدهم، تأسیسات کنسولی بصورت امروز درآمد.

در اینجا، تاریخ روابط کنسولی، با تحولات آن، در دوره‌ها و در سرزمینهای مختلف مورد بررسی قرار می‌گیرد.

مصر در دوران باستان

بعضی سابقه نهاد کنسولی را قرن سیزدهم قبل از میلاد مسیح می‌دانند، زیرا در سال ۱۲۴۴ ق.م، بازرگانان اهل تیر[1] که مقیم شهر ممفیس[2] پایتخت قدیم مصر بودند برای حفظ منافع خود، نهادی ایجاد کردند تا از آنان در برابر مقامات مصری پشتیبانی کرده و منافع‌شان را حفظ کند.

---

1. Tyr

2. Memphis

هردوت، مورخ یونانی، نقل می‌کند که در قرن ششم قبل از میلاد، فرعون مصر بنام آماسیس، از سلسله هیجدهم، در سال ۵۲۶ ق.م، به تجار یونانی که در شهر نوکراتیس[1] مقیم بودند، اجازه داد تا یک قاضی از میان خود برگزینند تا بین آنان، طبق قوانین وطن‌شان، یونان، قضاوت کند.

یونان باستان

در هنگامی که دولت‌شهرهای یونان در اوج قدرت و ثروت بودند و روابط بازرگانی بین آنها رواج داشت، خارجیانی که در هر یک از دولت شهرها به منظور تجارت اقامت کرده بودند و یا رفت‌وآمد داشتند، چون به عرف و آداب و قوانین محل آشنایی نداشتند، یک نفر یونانی اهل محل را که آگاه به رسوم و قوانین شهر خود بود، بعنوان پشتیبان و حافظ منافع خود انتخاب می‌کردند. این شخص که عنوان پروستاتس[2] به او داده شده بود، در اختلافات این خارجیان با مقامات محلی واسطه می‌شد و از آنان حمایت می‌کرد. شغل این اشخاص جنبه خصوصی داشت و وظیفه آنان بمانند وکلای مدافع بود. بعدها و بمرور زمان، رسم چنین شد که هر گروه از خارجیان که در شهر یا منطقه‌ای اقامت داشت، یک نفر را از میان خود که به زبان و قوانین محل آشنا بود و با مقامات قضایی نیز ارتباط داشت، انتخاب می‌کرد. این شخص به نمایندگی همشهریان یا هموطنان خود و بنام آنان عمل می‌نمود و در محاکم حضور می‌یافت و در هنگام تنظیم وصیت‌نامه، شهادت می‌داد و در رفع اختلافات ارثی و حفظ و فروش اموال متوفی، دخالت و نظارت می‌نمود.

این اشخاص را به یونانی پروکسنوس[3] یا پروکسن می‌نامیدند و نقش آنان کمی رسمی بود و تا اندازه‌ای وضع کنسولهای افتخاری را در ادوار بعد داشتند و چون آنان اغلب افراد ثروتمند و بانفوذی در محل بشمار می رفتند، نزد مقامات شهری از بعضی احترامات و امتیازات

---

1. Naucratis

2. Prostates

۳. Proxenos یا پروکسن Proxéne.

نیز برخوردار می‌شدند.

امپراطوری روم

با پایان یافتن دوران سروری یونان و آغاز اوج‌گرفتن تمدن روم، نهاد کنسولی به صورت دیگری پدیدار شد. در سال ۲۴۲ میلادی، دادگاههایی به نام پراتور پرگرینوس[1] در قلمرو روم تشکیل گردید. وظیفه این دادگاهها، که از قضات رومی تشکیل می‌شدند، رسیدگی به اختلافات بین خارجیان و همچنین بین خارجیان با رومیان بود. اساس قضاوت این دادگاهها، حقوق مردم (ژوس ژنتیوم)[2] نامیده می‌شد، یعنی حقوقی که شامل همه مردم، از جمله خارجیان بود.

بعضی از نویسندگان حقوقی، به غلط ژوس ژانتیوم را ریشه حقوق بین‌الملل دانسته‌اند و ظاهراً این اشتباه ناشی از نامی است که بر این رشته حقوق نهاده شده بود. این نظر درست نیست، زیرا حقوق مردم، مجموعه‌ای از قوانین کشور روم بود که درباره افراد خارجی[3] اجراء می‌شد، به عبارت دیگر حقوق داخلی رومی بود که برای افراد وضع شده بود و با حقوق بین‌الملل که مربوط به دولتهاست وجه تشابهی ندارد.

اروپا در قرون وسطی

در قرون وسطیٰ و دوران فئودالیته که هرج و مرج کم و بیش سراسر اروپا را فراگرفته بود، خارجیان هموطن، در شهرها و بنادر بزرگ، برای حفظ جان و مال و منافع خویش، افرادی را از میان خود، که آگاه به قوانین محل و همچنین مطلع از قوانین وطنشان بود، برمی‌گزیدند تا براساس آن قوانین در هر مورد به اختلافات آنان رسیدگی و در صورت لزوم قضاوت نماید.

طی جنگهای صلیبی و پس از آن، اقوام و ملل با یکدیگر بیشتر آشنا شدند. کالاهای شرق و غرب و کالاهای غرب در شرق شناخته شد، بر شمار بازرگانان افزوده گردید و روابط

---

1. Praetor Pergrinus
2. Jus Gentium
3. Peregrini

بازرگانی بین افراد و ملل گسترش یافت. با برقراری آرامش در اروپا، نخست در شبه جزیره ایتالیا و سپس سواحل فرانسه و اسپانیا و بعداً درکرانه‌های آسیای صغیر و سوریه، شهرها و بنادر بزرگ پدید آمد و این نقاط مراکز تجارت و محل رفت و آمد و اقامت بازرگانان و خارجیان شد. ضمناً شبکه مهم کشتیرانی در مدیترانه بوجود آمد.

پس از سقوط روم و ترقی دولت بیزانس، قسطنطنیه (کنستانتینوپل) چهارراه بازرگانی شرق و غرب شد. در سال ۱۰۶۰ م دولت شهر ونیز و در سال ۱۲۰۴ م، دولت شهر ژن، مأمورینی به قسطنطنیه فرستادند، تا بین اتباعشان، که تعدادشان در آن شهر زیاد بود، در موارد لزوم، طبق قوانین وطنشان قضاوت نماید.

در این زمان، به کنسولها اختیارات زیادی داده شده بود و آنان نه فقط به امور قضایی، بلکه به موضوعات بازرگانی و مسائلی که مربوط به کشتیهای متعلق به دولت متبوعشان بود نیز می‌پرداختند. در این دوره نظر به گسترش دادوستد، کشتیرانی بسیار توسعه یافت و یکی از مشاغل مهم کنسولها در مواقعی که موضوع به افراد یا کشتیهای متعلق به کشور متبوع کنسول، مربوط می‌شد رسیدگی به امور ملوانان، تصادم کشتیها، کالاهای حمل شده توسط کشتیها و اختلافات در بندر بود.

نکته قابل ذکر این است که اصطلاح (کنسول) در همین دوره، و در قرن دوازدهم است که برای نخستین بار برای صاحبان این مشاغل بکار می‌رود، اصطلاحی که تا به امروز نیز رایج است. و اما این کنسولها گاه بنابر مشاغل خود به دو گروه بودند؛ کنسولهای بازرگانی[1] که به زبان فرانسوی مرکاندز[2] گفته می‌شود و دیگر کنسولهای دریایی[3] که به زبان فرانسوی دلامر[4] نامیده می‌شود.

---

1. Consules Mercantorum
2. Consuls Marchands
3. Consules Del Mare
4. Consuls de la Mer

اروپا در عصر جدید

پس از رنسانس، در طول قرن شانزدهم و هفدهم، پدیده‌های جدیدی در صحنه اروپا به نام (دولت) ظاهر شدند.

این دولتها قدرتی مافوق خود نمی‌شناختند و در تئوری خود را مستقل و در برابر سایر دولتها یکدیگر را برابر می‌دانستند و بنابراین هیچ دولتی حاضر نبود اجرای قوانینِ دولت دیگر را در سرزمین خود تحمل کند.

و اما از سوی دیگر، افزایش روابط بین‌الملل، لزوم حفظ ارتباطات بازرگانی، کشف سرزمینهای جدید، فکر دستیابی به بازارهای تازه، آغاز مهاجرتهای گروهی، استقرار شرکتهای تجاری در سرزمینهای دوردست و لزوم رفع اختلافات بین اتباع طبق قوانین خویش و ... اینها همه ایجاب می‌کرد که دولتها نسبت به حضور خارجیان در سرزمین خود انعطاف نشان داده و خصوصاً آنان را نسبت به بعضی از قوانین مربوط به شخص، چون تولد، تابعیت، ازدواج، طلاق، فوت، تقسیم میراث و امثال آن که در سرزمین خود بر اتباع خود تحمیل می‌کردند خارجیان را معاف دارند و اجرای قوانین و مقررات کشور موطن آنان را اجازه دهند. در مقابل نیز بتوانند از اتباع خود که در کشوری دیگر اقامت دارند حمایت کرده و برای آنان امتیازاتی مشابه و آنچه خود می‌دهند از کشور مقابل طلب کنند.

همین ملاحظات بود که وجود ادامه روابط کنسولی را بین دولتها ایجاب می‌کرد، ولی از این پس، کنسولها از افراد عادی نبوده و توسط خارجیان مقیم کشور دیگر انتخاب نمی‌شدند، بلکه آنان مأموران دولت بودند که از طرف حکومت خود، رسماً برای انجام وظایف کنسولی به کشور دیگر اعزام می‌شدند و دولت مقابل هم آنان را به این سمت می‌شناخت و به ایشان تا حدودی که خود لازم می‌دانست اجازه می‌داد تا وظایفِ خود را در سرزمین محل مأموریت انجام دهند. اختیارات این کنسولها در آغاز زیاد بود و غیر از حمایت از اتباع هموطن خود، گاه در راستای منافع دولت فرستنده، بعضی فعالیتهای سیاسی نیز انجام می‌دادند.

در این دوره، شغل کنسولی بسیار پراهمیتِ بود و کنسول از مزایایی نیز در کشور پذیرنده

برخوردار می‌شد و حدود اختیاراتش گسترده بود.

دوره معاصر

با گسترش روابط بین‌المللی، در زمینه سیاسی، طی دو قرن گذشته، بمرور نمایندگیهای دائم دیپلماتیک، بین دولتها برقرار گردید و به سرعت بر تعدادشان افزوده شد. نمایندگیهای دیپلماتیک، یا به عبارت دیگر، سفارتخانه‌ها، دارای مقامی بالاتر از پستهای کنسولی بودند. سفیر نماینده شخص رئیس دولت، خواه امپراطور یا پادشاه یا رئیس‌جمهور و امثال آن بود که بنام دولت خود عمل می‌کرد در حالی که کنسول نماینده حکومت و مأمور وزارت خارجه یا وزارت بازرگانی بود و نمی‌توانست بنام دولت خود عمل کند و در محدوده وظایفی که دولت فرستنده برایش تعیین می‌نمود و حدودی که دولت پذیرنده به او اجازه می‌داد، فعالیت می‌کرد.

نکته قابل توجه آنکه، سفارتخانه‌ها، عموماً وظایف کنسولی را نیز برعهده داشتند. بنابراین با توسعه روابط دیپلماتیک و ازدیاد سفارتخانه‌ها، بمرور از اهمیت کنسولگریها کاسته شد به طوری که گشایش هر نمایندگی جدید دیپلماتیک، عملاً تحدیدی بر قلمرو خاص یک پست کنسولی بود. از طرف دیگر، دولتها که در این دوره نسبت به حاکمیت و استقلال خود تعصب فراوان داشتند بمرور بر تحکیم حاکمیت خود افزودند و قوانین خود را در سرزمین خویش، به همه افراد و حتی خارجیان، تا سر حد امکان، تحمیل کردند و جز در مورد قوانین مربوط به احوال شخصیه، از اختیارات و صلاحیت کنسولها کاستند. در نتیجه، حق قضاوت کنسولی، نسبت به اتباع هموطن در سرزمین خارجی، که سابقه تاریخی داشت و از وظایف اولیه، و بلکه دلیل پیدایش نهاد کنسولی بود، از آنان سلب گردید.

لازم به یادآوری است که حق قضاوت کنسولی، در رابطه دولتهای بزرگ اروپایی و مسیحی با دولتهای ضعیف و مللی که تمدن دیگر داشتند، تا اواسط قرن بیستم باقی ماند و این حق همان است که (کاپیتولاسیون) نامیده می‌شود و بعداً در این باره سخن خواهد رفت.

با وجود کاهش حوزه فعالیت کنسولها به نفع دیپلماتها و علی‌رغم سلب حق قضاوت از آنان، از طرف دولتهای پذیرنده، مع‌ذلک در قرن بیستم شرایط جدیدی بوجود آمد که بر اهمیت و تعداد و حجم وظایف کنسولی افزوده شد. از جمله شرایط جدید عبارت بودند از: پدیدآمدن شهرها و بنادر جدید و تمرکز جمعیتهای خارجی در آنها، بوجود آمدن قطبهای صنعتی، کشاورزی و بازرگانی بین‌المللی، ظهور شرکتهای چندملیتی با شعباتی در کشورهای مختلف، توسعه صادرات و واردات و دادوستدها در سطح دولتی و خصوصی مهاجرتهای جمعی با انگیزه‌های اقتصادی، سیاسی، پیشرفت سریع وسائط نقلیه زمینی و هوایی، رواج مسافرتهای خصوصی افراد به کشورهای دیگر برای کار، تحصیل، توریسم ...... و غیره.

تا گذشته نزدیک، حدود اختیارات و صلاحیت کنسولی و میزان امتیازاتی که به ایشان تعلق می‌گرفت، در کشورهای مختلف متفاوت بود. معمولاً این مشخصات در موافقتنامه‌های کنسولی دوجانبه بین دو کشور فرستنده و پذیرنده تعیین می‌شد و یا هر کشور به تشخیص خود برطبق عرف یا نزاکت بین‌المللی و یا بر اصل تقابل با کنسولها رفتار می‌کرد. این اختلاف در نظرها و رفتارها، در زمینه روابط کنسولی، بارها موجب کشمکشهایی بین دولتها می‌شد.

پس از جنگ جهانی اول و سپس جنگ جهانی دوم، موضوع تدوین حقوق کنسولی، با مقررات روشن و یکسان و در سطح بین‌المللی مورد توجه دولتها قرار گرفت، تا اینکه در کنفرانس وین که در سال ۱۹۶۳ تشکیل شد، قواعد و مقررات مربوط به روابط کنسولی در کنوانسیونی فراهم گردید و تحولی در وضع کنسولی بوجود آورد.

موضوع تدوین قواعد کنسولی و بررسی مواد کنوانسیون وین، که مجموعه حقوق کنسولی را تشکیل می‌دهد، مطالبی است که متعاقباً مورد بحث قرار می‌گیرد.

۲. تدوین حقوق کنسولی

مقصود از تدوین حقوق کنسولی، این است که، قواعد معتبر و رایج در روابط بین‌الملل در زمینه کنسولی، به صورت نوشته، در قالب مواد و تبصره‌ها، در مجموعه‌ای منظم، فراهم

آورده شود.

در گذشته، کوششهایی در این زمینه، از طرف بعضی از دانشمندان حقوقی به صورت انفرادی یا مؤسسات و مجامع خصوصی حقوقی و یا از طرف گروهی از دولتها بعمل آمده بود، ولی اینها، یا جنبه رسمی نداشت و یا فاقد اعتبار جهانی بود. از جمله مهم‌ترین کوششها در این راه، موارد زیر را می‌توان یادکرد:

کوششهای فردی برای تدوین

ژان گاسپارد بلونچلی[1]، حقوقدان سوئیسی در کتابی به زبان آلمانی که در سال ۱۸۶۸ انتشار داد، مقررات و قواعد عرفی حقوق بین‌الملل زمان خود را، در قالب مواد و تبصره‌ها ریخت و بصورت کد حقوق بین‌الملل درآورد. بخش سوم این کتاب، از ماده ۲۴۴ تا ۲۷۵ این مجموعه، به قواعد حقوق کنسولی آن زمان، اختصاص داشت. این مجموعه، به زبانهای مختلف ترجمه شد، از جمله، به زبان فرانسه تحت عنوان (حقوق بین‌الملل مدون[2]) که در سال ۱۸۷۱، انتشار یافت.

دیوید دادلی فیلد[3]، حقوقدان امریکایی، در سال ۱۸۷۶، حقوق بین‌الملل را در ۱۰۰۸ ماده تدوین کرد که فصل هشتم آن به حقوق کنسولی اختصاص داشت.

پاسکال فیوره[4]، حقوقدان ایتالیایی و استاد دانشگاه ناپل، در تألیف خود به نام «حقوق بین‌الملل مدون و ضمانت اجرای حقوقی آن» که در سال ۱۸۹۰ به زبان ایتالیایی منتشر کرد، به مانند دو نویسنده حقوقی مذکور، کُدی از قواعد عرفی حقوق بین‌الملل معتبر در زمان خود را عرضه داشت. این تألیف جمعاً حاوی ۱۳۴۰ ماده بود که مواد ۴۷۵ تا ۵۲۹ آن، حقوق کنسولی رادربرمی‌گرفت.

---

1. J.G. Bluntchli
2. D. I. Codifié
3. D. Dudley Field
4. P. Fiore

کوششهای گروهی برای تدوین

حقوق کنسولی، از طرف بعضی انجمنها و مجامع حقوقی، ضمن کوششهای آنها برای تدوین حقوق بین‌الملل بطورکلی، مورد مطالعه و تدوین قرار گرفت.

انستیتوی حقوق بین‌الملل، که در سال ۱۸۷۳ در شهر گان (در بلژیک) تأسیس گردید، در ماده اول اساسنامه خود، از جمله هدفهای اولیه «مساعی جدی برای تدوین تدریجی و مترقیانه حقوق بین‌الملل» را قرار داده بود. این انجمن، در جلسه سال ۱۸۹۵ در شهر کمبریج (انگلستان) و سپس در جلسه سال ۱۸۹۶ در شهر نیس (فرانسه)، طرح مصونیت مأمورین دیپلماتیک و کنسولی را تهیه کرد که جمعاً مرکب از ۲۱ ماده بود.

انستیتوی آمریکایی حقوق بین‌الملل، که در سال ۱۹۱۲ در شهر واشینگتن تأسیس گردید، از آغاز سعی خود را برای تدوین قواعد معتبر بین دولتهای قاره آمریکا بکار برد. از جمله کارهای این انجمن، تهیه طرحی در سال ۱۹۲۵ بود که به حقوق کنسولی مربوط می‌شد.

دانشکده حقوق هاروارد[1]، که از گروهی استادان و دانشجویان رشته حقوق تشکیل شده بود، طی سالهای بین دو جنگ جهانی، طرحهایی از قواعد حقوق بین‌الملل تهیه کرد، از جمله در سال ۱۹۳۲ قواعد و مقررات درباره کنسولها را تدوین نمود. این طرح از نظر سابقه دارای اهمیت خاص بوده و در این تألیف، بارها به آن اشاره خواهد شد.

کوشش دولتها برای تدوین

همزمان با کوششهای فردی و جمعی حقوقدانان، دولتها نیز برای رفع سوء تفاهم و اختلافات در روابط کنسولی درصدد برآمدند قواعد و مقررات عرفی و نانوشته حقوق کنسولی را به صورت کنوانسیون تدوین کنند و در این زمینه اقدامات جدی بعمل آورند.

از قرن نوزدهم، دولتهای آمریکایی، به تدوین حقوق بین‌الملل توجه داشتند و کنفرانسهای متناوب به این منظور تشکیل می‌دادند. از جمله، ششمین کنفرانس بین‌المللی بین

---

1. Harward Law School

دول آمریکایی که در سال ۱۹۲۸ در شهر هاوانا پایتخت کوبا تشکیل شد، از این نظر اهمیت خاص دارد. در این کنفرانس، ضمن تهیه طرح هفت کنوانسیون، طرح کنوانسیونی هم با ۲۵ ماده درباره امتیازات کنسولی تنظیم شد که از آن معمولاً به عنوان (کنوانسیون هاوانا) نام برده می‌شود. در میثاق جامعه ملل، به موضوع تدوین خحقوق بین‌الملل اشاره‌ای نشده بود، ولی، از همان سالهای نخست، این فکر از طرف بعضی از دولتهای عضو، القاء گردید. شورای جامعه ملل، به این منظور کمیته‌ای از کارشناسان حقوقی برای تدوین حقوق بین‌الملل تشکیل داد.

کمیته کارشناسان حقوقی، فهرستی از مسائل مربوط به حقوق بین‌الملل که احتمال تدوین آن می‌رفت فراهم کرد که از جمله آنها، امتیازات و مصونیتهای دیپلماتیک بود، در این فهرست تدوین روابط کنسولی در نظر گرفته نشده بود.

سازمان ملل متحد و تدوین حقوق کنسولی

سازمان ملل متحد از آغاز به تدوین و پیشرفت حقوق بین‌الملل توجه خاص نشان داد. منشور ملل متحد، طی برشمردن وظایف و اختیارات مجمع عمومی ضمن ماده ۱۳ بند اول چنین می‌گوید:

«۱) مجمع عمومی نسبت به امور زیر موجبات انجام مطالعات و صدور توصیه‌هایی را فراهم می‌کند:

الف) ترویج همکاری بین‌المللی در امور سیاسی و تشویق توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل و تدوین آن ...»

در اجرای این ماده، از طرف مجمع عمومی، «کمیسیون حقوق بین‌الملل» در سال ۱۹۴۸ تشکیل گردید. این کمیسیون در نخستین جلسه خود (۱۲ آوریل ۱۹۴۹) چهارده موضوع را که می‌بایست تدوین شود تنظیم کرد که از جمله آنها «مصونیت و مزایای کنسولها» بود. برای بررسی طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل در زمینه روابط کنسولی، به توصیه مجمع عمومی سازمان ملل متحد، کنفرانسی در شهر وین در سال ۱۹۶۳ تشکیل گردید که منجر به تهیه و

تصویب طرحی به نام (کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی) شد. با فراهم‌شدن این کنوانسیون، می‌توان گفت که (حقوق کنسولی) با اعتبار جهانی تدوین یافت.

موضوع کتاب حاضر نیز که اختصاص به (حقوق کنسولی) دارد، بررسی محتویات همین کنوانسیون درباره روابط کنسولی است. چون این کنوانسیون که در سال ۱۹۶۳ به تصویب رسید، راه را برای تکمیل و توسعه حقوق کنسولی در آینده باز می‌گذاشت و به دولتها امکان می‌داد تا مقررات دقیق‌تری بین خود وضع نمایند، دولتهای اروپای غربی، کنوانسیونی درباره وظایف کنسولی در ۱۱ دسامبر ۱۹۶۷ منعقد ساختند. این کنوانسیون منطقه‌ای بود و زیر نظر شورای اروپا، به منظور پیشرفت در زمینه یکسان کردن قواعد کنسولی و همکاری بین دول اروپایی در این باره، بسته شد. متن این کنوانسیون، پیشرفته‌تر از کنوانسیون ۱۹۶۳ می‌باشد و علت آن قرابت تمدن و تشابه نظرات دول عضو آن می‌باشد.

کنوانسیون اروپایی، با اینکه از نظر زمانی جدیدتر است، ولی چون منطقه‌ای است و جهانی نمی‌باشد، مورد بحث و بررسی ما قرار نمی‌گیرد.

۳. کنوانسیون وین دربارهٔ روابط کنسولی

کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳)، با درنظرگرفتن کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) تهیه و تنظیم گردیده است، ولی از نظر تقسیم‌بندی مطالب و فصل‌بندی مواد و گذاشتن عنوان برای هر ماده، کنوانسیون روابط کنسولی بر کنوانسیون روابط دیپلماتیک برتری دارد.

در مجموع، قواعد تدوین شده از فصول مختلف حقوق بین‌الملل، کنوانسیون روابط کنسولی، یک متن نسبتاً مترقی باید بشمار آید. بقولی، فراهم‌کردن چنین متنی، از انتظار حقوقدانان دست‌اندرکار فراتر رفته و بیش از توقع نویسندگان حقوقی خوشبین، بوده است.

کنوانسیون روابط کنسولی، دارای یک مقدمه و یک ماده (ماده اول) درباره توضیح لغات و اصطلاحات بکار رفته است. پس از آن مطالب کنوانسیون به پنج فصل تقسیم می‌شود و جمعاً مرکب از ۷۹ ماده و دو پروتکل ضمیمه است.

پنج فصل کنوانسیون به قرار زیر می‌باشد:

فصل اول ـ روابط کنسولی بطورکلی: مرکب از دو قسمت: قسمت اول ـ استقرار و اداره روابط کنسولی. قسمت دوم ـ خاتمه مأموریت کنسولی.

فصل دوم ـ تسهیلات، مزایا و مصونیتهای پستهای کنسولی و مأموران کنسولی کاریری و سایر اعضاء پست کنسولی، مرکب از دو قسمت: قسمت اول ـ تسهیلات، مزایا و مصونیتهای مربوط به پست کنسولی قسمت دوم ـ تسهیلات، مزایا و مصونیتهای مأموران کنسولی کاریری و دیگر اعضای پست کنسولی.

فصل سوم ـ رژیم مربوط به مأموران کنسولی افتخاری و پستهای کنسولی که تحت ریاست، این قبیل مأموران است.

فصل چهارم ـ مقررات عمومی.

فصل پنجم ـ مقررات نهایی

کنوانسیون روابط کنسولی، به مانند کنوانسیون روابط دیپلماتیک، دو پروتکل پیوست دارد. یکی پروتکل اختیاری مربوط به حل اجباری اختلافات، مرکب از ده ماده؛ دیگر پروتکل اختیاری مربوط به تحصیل تابعیت، مرکب از هشت ماده.

* * *

لازم به یادآوری است که هم ترجمه رسمی فارسی متن کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک و هم ترجمه رسمی فارسی متن کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی دارای غلطها و نارساییهای متعدد است. خصوصاً اگر این دو متن در کنار یکدیگر قرار گیرند و با هم مقایسه شوند، این اختلاف نظر در ترجمه‌ها بهتر آشکار می‌شود.

با اینکه در این تألیف، سروکار ما با همین متنهای رسمی فارسی است که از مقام رسمی مجلس وقت گذشته است، مع‌ذلک، چون بحث و انتقاد نسبت به درست یا نادرست بودن لغات و اصطلاحات فارسی و ترجمه رسمی متون این دو کنوانسیون، موردنظر ما نیست، بررسی در این زمینه را کنار می‌گذاریم و فقط هرجا لازم باشد، به آن اشاره خواهیم کرد.

نگارنده، در سالهای گذشته، مقاله‌ای تحت عنوان (فقر لغوی است یا سهل‌انگاری) در نشریه وزارت امورخارجه نوشتم که بحثی پیرامون لغات و اصطلاحات حقوقی مربوط به روابط بین‌المللی بود و در آن راه چاره را بازگفتم و آن تألیف یک فرهنگ حقوقی از طرف مقامات رسمی می‌باشد. در پایان مقاله هم یادآور شدم که: «فرهنگ حقوقی اولین سنگ بنای روابط خارجی ماست و قبل از آن هر عملی که در این زمینه صورت گیرد، یعنی هر قراردادی که بسته شود، و هر قانونی که تدوین گردد، در حقیقت بنایی است که در زمینی ناهموار و بر پایه‌های سست بالا می‌رود».

(نشریه وزارت امورخارجه) - دوره سوم، شماره دوم - اسفند ماه ۱۳۴۴ - صفحه ۷۲ به بعد.

هنوز، نگارنده بر همین عقیده باقی است و وجود نارساییها و غلطهای موجود در متن دو کنوانسیون وین مربوط به (روابط دیپلماتیک) و (روابط کنسولی) مؤید این نظر است، زیرا با مقایسه متن رسمی این دو کنوانسیون، که هر دو از مجلس شورای ملی وقت گذشته بود، با اینکه فاصله زمانی آنها چند سال بیش نبود، دیده می‌شود که چگونه لغات و اصطلاحات واحد خارجی به صورتهای مختلف نقل و ترجمه شده است.

کنفرانس وین و تصویب کنوانسیون

در طول تاریخ، بزرگترین تحول در نهاد کنسولی را کنفرانس وین سال ۱۹۶۳ به وجود آورد. جریان تشکیل کنفرانس چنین بود که، در سال ۱۹۴۹ دبیرکل سازمان ملل متحد، به کمیسیون حقوق بین‌الملل آن سازمان توصیه کرد، تا با توجه به ازدیاد روابط بین‌المللی در ارتباط با امور کنسولی، مقررات موجود در این زمینه را تا سر حد امکان با وسعت جهانی، تنظیم و تدوین کند، به طوری که وضع کنسولها و وظایف و امتیازات آنان روشن و یکسان شود.

کمیسیون حقوق بین‌الملل، کار خود را از سال ۱۹۵۵ در این زمینه آغاز کرد و حقوقدانان

برجسته بین‌المللی در تهیه طرح آن شرکت نمودند. از جمله آنـان یـارسلاو زورک[1] حـقوقدان چکسلواکی بود که در سال ۱۹۵۷ به عنوان گزارشگر خاص برگزیده شد. طرح اولیه کمیسیون در سال ۱۹۶۱ به مجمع عمومی سازمان ملل متحد پیشنهاد گردید.

مجمع عمومی سازمان ملل متحد، براساس قطعنامه شماره ۱۶۸۵ مورخ ۱۸ دسـامبر ۱۹۶۱، تشکیل کنفرانسی را در شهر وین برای بررسی و تصویب طرح مزبور، توصیه کرد.

انتخاب شهر وین برای تشکیل این کنفرانس بعلت سوابق تاریخی آن و مصوبات سال ۱۸۱۵ و سال ۱۹۶۱ درباره روابط دیپلماتیک بود. با توجه به روابط نزدیکی کـه بـین روابـط دیپلماتیک و روابط کنسولی وجود دارد، برای کنفرانس جدید نیز شهر وین انتخاب گردید.

محل تشکیل کنفرانس، نوی‌هوفبورگ[2] بود و طبق معمول دعوت به کنفرانس از طرف دولت میزبان، اطریش، به عمل آمد. در این کنفرانس، نمایندگان ۹۲ دولت، از جمله دولت ایران شرکت کردند و این تعداد شرکت‌کننده در کنفرانسی از این نوع، کم‌سابقه بود، چنانکه در کنفرانس وین ۱۹۶۱ درباره روابط دیپلماتیک، ۸۲ دولت شرکت داشـتند. عـلاوه بـر دولتـها، سـازمان بین‌المللی کار ـ سازمان خواروبار و کشاورزی ـ شورای اروپا ـ و آژانس بین‌المللی برای انرژی اتمی نیز به کنفرانس عضو ناظر فرستادند. کنفرانس در تاریخ ۴ مارس ۱۹۶۳ آغاز به کار کرد. پس از گفتگوهای بسیار و جرح و تعدیلهایی که طرح نهایی کمیسیون حقوق بین‌الملل وارد گردید، متن اصلاح‌شده، با عنوان (کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی)، در ۲۴ آوریل همان سال، به رأی گذاشته شد و به اتفاق آراء به تصویب نمایندگان دولتهای شرکت‌کننده رسید.

جریان این کنفرانس و مجموع مذاکرات و پیشنهادهای اصلاحی نمایندگان دولتها و سایر اسناد مربوط در نشریه رسمی سازمان ملل متحد[3] در دو جـلد تـحت عـنوان اجـلاس سازمان ملل در مورد روابط کنسولی[4] انتشار یافته است.

در این کنفرانس، دولتهای جدیدالتأسیس ـ که پس از جنگ جهانی دوم استقلال یافته

---

1. Jarslav Zourek
2. Neue Hofburg
3. Official Record
4. UNITED National Conference on Consular Relations, 4 March 22 April (1963).

بودند ـ به تعداد زیاد شرکت داشتند و بدین ترتیب می‌توان گفت که مقررات پذیرفته شده در این کنفرانس نسبت به سایر مقررات بین‌المللی در گذشته، که توسط دولتهای بزرگ و نیرومند، وضع و اجراء می‌شد، بیشتر جنبهٔ دموکراتیک و جهانی دارد و همین بر ارزش این کنوانسیون می‌افزاید.

در آغاز کنفرانس، رئیس جلسه، در نطق افتتاحیه، شرحی درباره تاریخچه طرحی که هشت سال تهیه آن به طول انجامیده بود ایراد کرد و در پایان آرزو نمود که این کنوانسیون جای پراتیکهای مختلف دولتها را در زمینه کنسولی بگیرد و دامنه اعتبار آن جهانی شود. و چنین نیز شد.

نکات قابل توجه در کنوانسیون

کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی، دارای نکات مثبت و منفی است که در زیر به بعضی از آنها اشاره می‌شود.

نکات مثبت در کنوانسیون

این کنوانسیون مجموعه قواعد و مقرراتی است که اساساً ترکیب شده است از، قواعد عرفی موجود و معتبر که در روابط دولتها به آن عمل می‌شد، همچنین مقررات مشترک و یکسان که از موافقتنامه‌های کنسولی بین دولتها استخراج گردیده بود، به علاوه قواعد و مقرراتی که در حین تهیه و طرح در کمیسیون و ضمن مباحثات در کنفرانس مورد قبول و موافقت دولتها قرار گرفت. بنابراین کنوانسیون از تلفیق قواعد موجود و معتبر با قواعد جدید و منطبق با نیازمندیهای روز بوجود آمده است.

- کنوانسیون با معتبر شناختن قراردادها و کنوانسیونهای بعدی در زمینه روابط کنسولی در حقیقت راه را برای پیشرفت و تحول حقوق کنسولی بازگذاشته است.
- دولتهای جدیدالتأسیس که درگذشته فاقد قوانین و مقررات مربوط به روابط کنسولی بودند، با الهام‌گرفتن از این کنوانسیون قوانین داخلی خود را تنظیم کردند و در موافقتنامه‌های

کنسولی با سایر کشورها مقررات این کنوانسیون را در نظر گرفتند.

● بعضی از قواعد که در روابط کنسولی به آن عمل می‌شد و اساس حقوقی نداشت و اجراء آنها حمل بر نزاکت بین‌المللی می‌شد، با گنجانیده شدن در کنوانسیون به صورت قواعد حقوقی و معتبر درآمد.

● کنوانسیون، در مواردی نوآوریهایی کرده و با وضع مقررات جدید و یا با اختیارکردن یک نظریه از میان نظریات مختلف، در حقیقت حقوق کنسولی را پیشرفت داده و به اختلافات تئوریک گذشته که موجب بی‌اعتباری بعضی قواعد کنسولی بود پایان داده است.

● اصول کلی منشور ملل متحد در تدوین این کنوانسیون مورد نظر قرار گرفته است، به طوری که اصل رضایت دولتها در بسیاری از مسائل کنسولی منعکس است و این نتیجه اصول استقلال و حاکمیت و مساوات دولتهاست که در منشور ملل متحد بر آنها تأکید شده است.

● همچنین توسعه وظایف کنسولی در زمینه‌های اقتصادی و فرهنگی و علمی یک نوآوری در کنوانسیون روابط کنسولی به شمار می‌آید که ناشی از هدفهای منشور ملل متحد می‌باشد.

● انگیزه فراهم آمدن این کنوانسیون خود در اجراء یکی از آرمانهای منشور سازمان ملل متحد است که تدوین حقوق بین‌الملل را توصیه کرده است. در مقدمه کنوانسیون، از جمله انگیزه‌های تدوین آن به صراحت آمده است که دولتها «با معرفت به مقاصد و اصول منشور ملل متحد درباره تساوی مطلق دولتها و حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و توسعه روابط دوستانه بین ملل ...» نسبت به این کنوانسیون توافق نموده‌اند.

● برای پیشگیری احتمالی از بروز خلاء حقوقی، کنوانسیون، حل مسائل پیش‌بینی نشده را به قواعد عرفی بین‌المللی احاله کرده است، چنانکه در مقدمه آن آمده است: «.... در مسائلی که ضمن مقررات این کنوانسیون صریحاً تعیین تکلیف نشده است قواعد و عرف و عادت حقوق بین‌الملل همچنان حاکم خواهد بود».

● این کنوانسیون ۱۹۶۳، کنوانسیون قبلی درباره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) را الگوی

خود قرار داده و در نتیجه از تفاوت زیادی که قبلاً بین مأمورین کنسولی و مأمورین دیپلماتیک وجود داشت، به میزان زیادی کاسته است. در نتیجه بر اهمیت و اعتبار و امتیازات کنسولی بطور محسوس افزوده شده است.

● کنوانسیون، بین کنسولهای حرفه‌ای که تابع دولت فرستنده بوده و صرفاً برای انجام امور کنسولی به کشور دیگر مأموریت می‌یابند و سایر کنسولهای افتخاری و یا مأمورین کنسولی که تابع کشور پذیرنده هستند و یا مقیم این کشور می‌باشند، از نظر مزایا و مصونیتها و معافیتها تفاوت و تبعیض بسیار قائل شده است. این تفاوت و تبعیض برای اهمیت دادن و جدی‌انگاشتن شغل کنسولی، به معنی خاص آن است.

● از نکات مهم و قابل ذکر در مورد کنوانسیون روابط کنسولی این است که در حال حاضر، اکثریت قریب به اتفاق کشورهای جهان، با اینکه هر گروه از دولتها دارای سیستم حقوقی جداگانه است، بر این کنوانسیون صحه گذارده‌اند. این توافق عمومی، دلیل بر این است که، کنوانسیون توانسته است بین سیستمهای مختلف حقوقی راه‌حل مناسب و آشتی‌جویانه پیدا کرده و بر اثر آن مقررات تدوین شده مورد قبول عموم شده است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که مقررات این کنوانسیون، به مانند قواعد عمومی حقوق بین‌الملل، نه فقط برای دولتهای امضاءکننده، بلکه، حتی نسبت به دولتهایی هم که خارج از آن هستند معتبر و لازم‌الاجراء است.

نکات منفی در کنوانسیون

در مقابل نکات مثبت کنوانسیون روابط کنسولی که به آنها اشاره شد، چند نکته منفی نیز در بررسی متن این کنوانسیون هست که در کمیسیون حقوق بین‌الملل و در کنفرانس وین، به علت عدم توافق دولتها، همچنان مسکوت مانده و یا به آن توجه نشده است. این نکات منفی، گرچه در مقابل کارهای انجام شده، اندک می‌نماید، ولی در هر حال باید حل آنها را به آینده و در موافقتنامه‌های کنسولی آتی و قوانین داخلی کشورها واگذار نمود.

از جمله نکات منفی کنوانسیون روابط کنسولی، موارد زیر را می‌توان ذکر کرد:

● بسیاری از مسائل کنسولی که می‌توانست جزء مقررات بین‌المللی کنسولی گنجانیده شود و به صورت مدوّن درآید، بر اثر مخالفت و مقاومت بعضی دولتها، در کنوانسیون منظور نگردید و حل آنها به خواست دولتها و قوانین داخلی کشورها واگذار شد. برای مثال بعضی تشریفات مربوط به انتصاب مأمورین کنسولی و یا شرایط اعلام عنصر نامطلوب و یا تعیین حدود مصونیتها و مزایا و معافیتهای بعضی از اعضاء پست کنسولی و خانواده‌های آنها که به اراده دولت پذیرنده واگذار شده است.

● در سالهایی که طرح کنوانسیون ریخته می‌شد و در سال ۱۹۶۳ که کنفرانس وین برای تصویب طرح روابط کنسولی تشکیل گردید، در صحنه بین‌المللی و در روابط بین دول شرق و غرب، جوّ ناامنی و بی‌اعتمادی و جاسوسی وجود داشت و بنابراین هرگونه امتیازات که به کنسولها داده می‌شد و یا وظایف جدیدی که به آنان واگذار می‌گردید، از نظر بعضی از دولتها با نظر شک و تردید و بدبینی نگریسته می‌شد و این حالت تردید و بدبینی از مباحثات کنفرانس و قبول و یا رد پیشنهادها و اصلاحیه‌ها آشکار می‌شود. به همین دلیل نتیجه این بود که در موارد متعدد، طرح اولیه کمیسیون حقوق بین‌الملل مترقیانه‌تر از کنوانسیون نهایی بود که به تصویب کنفرانس رسید.

● با اینکه نخستین ماده کنوانسیون، به تعریف لغات و اصطلاحات کنسولی اختصاص یافته معذلک بعضی لغات و اصطلاحات که در درک مطالب و اجراء حدود کنوانسیون اهمیت فراوان دارند، تعریف نشده است. علت این سکوت، عدم توافق دولتها در مفهوم یا گستره دامنه اجراء آنها بوده است و به همین ملاحظات صلاح دیده شد که درباره آنها ابهام باقی مانده و به سکوت برگزار شود. در مبحث (تعریف لغات و اصطلاحات کنسولی) این مطلب مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

● یک نقص بزرگ کنوانسیون، عدم تضمین اجراء مقررات آن است و این در حقیقت ارثی است که از کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) به آن رسیده است.

با اینکه در حین کنفرانس سعی شد، در متن کنوانسیون، قضاوت اجباری دیوان

بین‌المللی دادگستری گنجانیده شود، تا در مواقعی که نسبت به تفسیر و یا اجراء آن اختلاف‌نظر بین دو دولت پدید می‌آید، مورد اختلاف به آن دیوان ارجاع گردد، ولی بسیاری از دولتها که نسبت به استقلال و حاکمیت خود حساسیت داشتند، حاضر به قبول این قضاوت اجباری نشدند، تا بالاخره پس از مباحثات در این زمینه، قرار شد، به مانند کنوانسیون روابط دیپلماتیک موضوع در یک پروتکل جداگانه گنجانیده شود تا دولتهایی که مایل هستند، داوطلبانه به آن ملحق شوند و از قبل ارجاع اختلاف به قضاوت اجباری دیوان بین‌المللی دادگستری را بپذیرند.

مقدمه کنوانسیون

مقدمه کنوانسیون روابط کنسولی، تقریباً تکرار همان مقدمه‌ای است که بر کنوانسیون روابط دیپلماتیک آمده بود. کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد، از آغاز کار سعی داشت نهاد کنسولی و نهاد دیپلماتیک را به هم نزدیک سازد. به همین دلیل کنوانسیون سال ۱۹۶۱ را راهنما و سرمشق خود قرار داد و در موارد متعدد، مواد کنوانسیون دوم، از نظر انشاء و مطلب بازنویسی مواد کنوانسیون اول است. این تقلید، به اندازه‌ای بود که حتی در چند مورد، این نگرانی که امتیازات کنسولی از امتیازات دیپلماتیک فراتر نرود، مانع پیشرفت حقوق کنسولی گردید.

در مقدمه، پس از اشاره به قدمت تاریخ روابط کنسولی در روابط بین‌الملل، به اصول منشور ملل متحد، تکیه شده است. در حقیقت، چنانکه دیده شد، انگیزه تدوین کنوانسیون روابط کنسولی، خواست سازمان ملل متحد بوده است. تدوین حقوق بین‌الملل برعهده مجمع عمومی سازمان ملل متحد بوده است. تدوین حقوق بین‌الملل برعهده مجمع عمومی سازمان ملل متحد قرار داشت و حقوق کنسولی هم فصلی از حقوق بین‌الملل بود که به انجام رسید.

اصل «تساوی مطلق دولتها» که در مقدمه منشور به آن تأکید گردیده نتیجه‌اش آن است که هیچ دولتی را نمی‌توان علی‌رغم اراده‌اش به امری وادار کرد و انعکاس این اصل در کنوانسیون روابط کنسولی همه جا دیده می‌شود، چنانکه در برقراری روابط کنسولی، تأسیس پست کنسولی، انتخاب رئیس پست کنسولی، تغییر محل اماکن و یا استخدام بعضی اعضاء و بالاخره

اعطاء بعضی امتیازات کنسولی همه منوط به رضایت و یا اراده دولتها گردیده است.

در مقدمه کنوانسیون «حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و توسعه روابط دوستانه بین‌الملل» از انگیزه‌های تدوین کنوانسیون حقوق کنسولی عنوان شده است. قابل توجه آنکه تا آن هنگام، مسائل بین‌المللی و حفظ صلح و امنیت و توسعه روابط دوستانه بین ملل در قلمرو خاص و انحصاری مأمورین دیپلماتیک بود، ولی، هنگام تهیه کنوانسیون روابط کنسولی چون سعی می‌شد، فاصله آن با مشاغل دیپلماتیک نزدیک‌تر شود، این مسائل که به حقوق بین‌الملل مربوط است، به نحوی با روابط کنسولی ارتباط داده شد.

کمی پایین‌تر، باز در مقدمه، چنین آمده است: «با اعتقاد به اینکه یک کنوانسیون بین‌المللی درباره روابط و مزایا و مصونیتهای کنسولی نیز در بهبود مناسبات دوستانه بین ملتها، هرچند طرز و اساس حکومت و اصول اجتماعی آنها تفاوتهایی با یکدیگر داشته باشد، مؤثر خواهد بود ...». ذکر این مطالب در مقدمه، در حقیقت نهاد کنسولی را که تا آن زمان رابط افراد و اتباع و دولت فرستنده بود به یک نهاد بین‌المللی تبدیل می‌کند و این نوآوری بر اهمیت نهاد کنسولی بسیار می‌افزاید، به طوری که انعکاس آن، در تبصره (ب) ماده ۵ که، وظایف کنسولی را شرح می‌دهد، دیده می‌شود. به موجب تبصره مذکور، از وظایف کنسولی «کمک به توسعه مناسبات بازرگانی و اقتصادی و فرهنگی و علمی بین دولت فرستنده و دولت پذیرنده و بسط روابط دوستانه بین دو دولت به هر طریق دیگر در حدود مقررات این کنوانسیون» می‌باشد. این گسترش وظایف کنسولی از اهمیت بسیار برخوردار است و بر اختیارات و صلاحیت و همچنین بر امتیازات کنسولی می‌افزاید.

مقدمه کنوانسیون روابط کنسولی به مسأله مهم دیگری اشاره می‌کند و آن این است که امتیازات کنسولی نه برای شخص مأمور کنسولی، بلکه برای فراهم‌آوردن تسهیلات در انجام وظایف اوست و بدین طریق، به طور غیرمستقیم امتیازات کنسولی، اعم از مصونیتها، مزایا، آزادیها و معافیتها، همه را به دولت فرستنده اعطاء می‌کند و مأمورین کنسولی فقط تا حدی می‌توانند از این امتیازات بهره‌مند شوند که برای انجام وظایف آنان لازم است. ماده ۴۵

کنوانسیون که صرف‌نظر از امتیازات مأمورین کنسولی را منحصراً از اختیارات دولت فرستنده می‌داند و آنهم به طور «صریح» و «کتبی»، مؤید این نظر است. این قاعده کلی به بسیاری از بحثهای تئوریک گذشته درباره اساس حقوقی امتیازات کنسولی، پایان داد.

در پایان مقدمه کنوانسیون، تأکید شده است که: «در مورد مسائلی که ضمن مقررات این کنوانسیون صریحاً تعیین تکلیف نشده است، قواعد و عرف و عادت حقوق بین‌الملل همچنان حاکم خواهد بود» و این پیش‌بینی برای پرکردن خلاء احتمالی در کنوانسیون است.

تعریف اصطلاحات کنسولی

بند اول، از ماده اول کنوانسیون روابط کنسولی، به تعریف اصطلاحات بکار رفته در متن، اختصاص داده شده است و این در حقیقت کلید ورود به صحنه مقررات کنوانسیون است. اهمیت این ماده در این است که مرز مفاهیم لغات و اصطلاحات را ترسیم می‌کند، یعنی برای هر مفهوم، اصطلاحی خاص بکار رفته و برای هر اصطلاح مفهوم معینی در نظر گرفته شده است.

متأسفانه، چنانکه قبلاً هم اشاره شد، این منظور در ترجمه متن فارسی کنوانسیون، که به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسیده و رسمیت دارد، رعایت نشده، چنانکه در موارد متعدد، برای یک منظور از اصطلاحات مختلف استفاده شده و یا در انتخاب اصطلاحات فارسی سلیقه درست بکار نرفته و این موضوعی است که در حین بررسی مطالب، هرگاه ضرورتی بوده، به آن اشاره رفته است.

در توضیح این ماده، ذکر نکات زیر، لازم به نظر می‌رسد:

ماده اول، بند اول، تبصره (الف) ـ اصطلاح (پست کنسولی) در مقایسه با کنوانسیون روابط دیپلماتیک، در برابر (مأموریت دیپلماتیک) آورده شده است، و اصطلاح اخیر، بهتر می‌بود اگر (نمایندگی دیپلماتیک) نامیده می‌شد.

«پست کنسولی» به همه واحدهای کنسولی، از هر طبقه که باشند، اعم از: پست سرکنسولی، پست کنسولی، پست کنسولیاری و پست نمایندگی کنسولی، اطلاق می‌گردد.

ماده اول، بند اول، تبصره (ب) (حوزه کنسولی) را تعریف می‌کند و آن ناحیه‌ای است که «برای انجام وظایف کنسولی به یک پست کنسولی اختصاص داده شده است» و این موضوعی است که بعداً به تفصیل درباره آن سخن خواهد رفت.

در ماده اول، بند اول، از تبصره (ج) تا پایان (ح) گروههایی از افراد کـه در یک (پست کنسولی) خدمت می‌کنند، نام‌گذاری شده‌اند. این گروهها را، براساس تقسیم‌بندی کـه در مـتن فارسی کنوانسیون آمده است و چهار طبقه هستند، می‌توان در جدول زیر نشان داد.

اعضای پست کنسولی (شامل همه کسانی که در پست کنسولی کار می‌کنند)

- ۱. رئیس پست کنسولی
- ۲. مأموران کنسولی

} **مأموران کنسولی (شامل رئیس پست و مأموران کنسولی)**

- ۳. کارمندان کنسولی
- ۴. خدمه کنسولی

} **کارکنان کنسولی (شامل همه اعضاء، غیر از رئیس پست کنسولی)**

این جدول، که طبق متن فـارسی تـنظیم گـردیده، نـام‌گذاریـها را مـغشوش مـی‌نماید، خصوصاً اگر، این نام‌گذاریها با ماده اول کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) که آن هم به معانی اصطلاحات اختصاص دارد سنجیده شود، اختلاف آنها آشکار می‌شود.

شاید بهتر می‌بود، برای نام‌گذاری رسته‌ها، اصطلاحات دیگری انتخاب مـی‌شد، مـثلاً برای اعضایی که کار آنان فکری است و امور دفتری و اداری و فنی را انجام می‌دهند (کارمندان) گفته می‌شد و برای خدمه کـه کـارهای بـدنی را بـرعهده دارنـد (کـارکنان) اطـلاق مـی‌گردید. بدین ترتیب بین کنسول و کنسولیاری که در پست سرکنسولی زیر نظر سرکنسول انجام وظیفه می‌کنند، با راننده و دربان پست سرکنسول، از نظر نام‌گذاری عنوان دیگـری انـتخاب مـی‌شد، درحالی که در جدول بالا همه عنوان (کارکنان) را دارند، چنانکه در ترجمه کنوانسیون روابط

دیپلماتیک، نامگذاری دیگری است.

در تبصره (ط) ـ «خدمتکار شخصی» تعریف شده و مقصود کسانی هستند که ارتباطی با دولت فرستنده ندارند و از اجزاء (پست کنسولی) به شمار نمی‌آیند، بلکه در استخدام شخصی اعضاء هستند و حقوق و مستمری خود را مستقیماً از آنان دریافت می‌دارند.

تبصره (ی) ـ در تعریف (اماکن کنسولی) است که شامل «ابنیه و یا قسمتهایی از ابنیه (مثلاً آپارتمان در یک ساختمان) و زمین متصل به آن که مالک آن هر که باشد، منحصراً برای انجام مقاصد پست کنسولی مورد استفاده قرار می‌گیرد.»

اصطلاح «اماکن» که به صورت جمع بکار رفته، شامل اطاق رئیس پست کنسولی، دفاتر محل کار اعضاء، حسابداری، رمز، بایگانی، قسمتهای اختصاصی وابستگان، سالن انتظار، آبدارخانه، پارکینگ، گلخانه، باغ، اطاق خدمتکاران و محل نگهبان، اگر در داخل محوطه مقر کنسولی قرار داشته باشند، می‌باشد.

معذلک، به موجب بند سوم ماده ۵۵ کنوانسیون اگر: «... دفاتر سازمانها یا آژانسهای دیگر در قسمتی از بناهایی که اماکن کنسولی در آن قرار دارد مستقر گردد، مشروط بر آنکه اماکنی که به این امور اختصاص داده می‌شود، از اماکن مورد استفاده پست کنسولی مجزا باشد، در این صورت از لحاظ این کنوانسیون دفاتر مزبور به عنوان قسمتی از اماکن کنسولی تلقی نخواهد شد.» بنابراین، دفتر یک آژانس یا سازمان گرچه دولتی باشد، اگر در محوطه اماکن مستقر گردد، جزء اماکن کنسولی بشمار نخواهد آمد.

* * *

بند دوم ماده ۱ کنوانسیون، مأموران کنسولی را به حرفه‌ای (کاریری) و افتخاری تقسیم کرده است، ولی، از نقائص کنوانسیون این است که تعریفی از (کنسول) و (کنسول حرفه‌ای) و (کنسول افتخاری) بدست نداده است، درحالی که اینان، در سراسر کنوانسیون، محور قواعد و مقررات وضع شده‌ای می‌باشند، و جای آن دارد که تعریف کاملتری از آنان کرده شود.

* * *

در بخش پایانی این کتاب، تحت عنوان (ترمینولوژی لغات و اصطلاحات حقوق کنسولی) در این زمینه بحث دقیق‌تر و مفصل‌تری خواهد آمد.

تعریف کنسول

ماده اول کنوانسیون در بند دوم، مأموران کنسولی را به حرفه‌ای (کاریری) و افتخاری تقسیم کرده است، ولی، با اینکه، این ماده عنوان «تعاریف» را دارد، از (کنسول) و (کنسول حرفه‌ای) و (کنسول افتخاری) هیچگونه تعریفی نشده و تنها به تقسیم‌بندی آنان اکتفاء شده است.

تعریف (کنسول) و یا (مأمورین کنسولی) اهمیت خاص دارد. زیرا اینان محور تمام قواعد و مقرراتی هستند که در کنوانسیون آمده است.

تعریف کلی از (کنسول) دشوار می‌باشد، زیرا در طول زمان، نحوه انتصاب، وضع حقوقی، و وظایف آنان دچار تغییر و تحول شده است.

تعریفی که امروز می‌توان، با توجه به کنوانسیون وین، از مأمورین کنسولی به طورکلی بدست داد چنین است: مأمورکنسولی مأمور یک حکومت است که، در سرزمین کشوری دیگر و با موافقت آن، به این عنوان رسماً معرفی شده و مأموریت دارد، در حدود اختیاراتی که حقوق بین‌الملل تعیین کرده و مورد توافق دو دولت است، وظایفی که در جهت حفظ و حمایت منافع دولت مربوطه و اتباع آن برعهده وی گذارده شده، انجام دهد و برای اجرای وظایف خود از امتیازاتی در کشور پذیرنده برخوردار باشد.

در این تعریف چند نکته در نظر گرفته شده است.

- «مأمور حکومت» گفته شده، نه «نماینده دولت»، زیرا فقط مأمورین دیپلماتیک نمایندگی دولت خود را دارند. «کارمند دولت» نیز گفته نشده تا شامل مأمورین کنسولی افتخاری که کارمند حکومت نیستند نیز باشد.

- «در سرزمین کشور دیگر» انجام وظیفه می‌کند و این برخلاف سایر مأمورین حکومتی

که در داخل کشورند و دیپلماتها که وضع دیگری دارند، می‌باشد.

- «با موافقت آن کشور»، یعنی موافقت کشور پذیرنده مقصود است که در مورد رؤسای پست کنسولی این موافقت صریح است و با دادن «روانامه» ظاهر می‌شود و در مورد سایرین ضمنی است.

- «به این عنوان رسماً معرفی شده» و به همین دلیل اقدامات و گفته‌ها و امضاء او رسمیت دارد و به حکومت او منسوب است.

- «مأموریت دارد، در حدود اختیاراتی که حقوق بین‌الملل تعیین کرده و مورد توافق دو دولت است» وظایف خود را انجام دهد. از نظر حقوق بین‌الملل، کنوانسیون وین ۱۹۶۳ حدود اختیارات و وظایف را تعیین کرده و احتمالاً توافقهای دوجانبهٔ جزئیات اختیارات را معلوم می‌کند و با قوانین داخلی براساس تقابل ممکن است اختیاراتی بیش از آنچه کنوانسیون تعیین کرده به مأمورین کنسولی بدهد.

- «وظایفی که در حفظ و حمایت منافع دولت مربوطه و اتباع آن برعهده وی واگذار شده» انجام می‌دهد. اینها وظایف اصلی و ابتدایی کنسولهاست ولی امروزه بر این وظایف، بنابر ماده ۵ کنوانسیون وظایف دیگر اضافه شده که بر پایه همین وظایف اصولی استوار است.

- «برای انجام این وظایف از امتیازاتی در کشور پذیرنده برخوردار می‌باشد»، این امتیازات ممکن است شامل بعضی مصونیتها، تسهیلات، آزادیها و معافیتها باشد که شرح آن داده خواهد شد.

تعریفی که از کنسول کرده شد، تعریف کلی بود. بنابر بند دوم، ماده ۱ کنوانسیون: «مأموران کنسولی بر دو دسته‌اند. مأموران کنسولی حرفه‌ای (کاریری) و مأموران کنسولی افتخاری»

● در تعریف مأمور کنسولی حرفه‌ای می‌توان گفت که او:

کارمند حکومت است که اصولاً تابعیت کشور فرستنده را داشته و حرفه دیگری در کشور

پذیرنده ندارد و حقوق خود را، بابت انجام وظایف کنسولی، از دولت متبوع خود (فرستنده) دریافت می‌دارد.

● مأمور کنسولی افتخاری، کسی است که احتمالاً از اتباع کشور پذیرنده و یا خارجی مقیم کشور پذیرنده است که از جانب دولت دیگر، بدون آنکه کارمند آن دولت باشد، مأمور انجام وظایف کنسولی می‌شود و معمولاً از این بابت حقوق ثابت دریافت نمی‌دارد و ضمناً انجام وظایف کنسولی مانع آن نیست که وی در محل، دارای شغل یا مشاغل انتفاعی دیگر هم باشد.

در پایان این مبحث دو نکته را باید افزود:

نکته اول اینکه تعاریفی که از کنسول و مأموران کنسولی بعمل آمد، منحصراً شامل کسانی است که در این سمت و با این عناوین در کشور دیگر انجام وظیفه می‌کنند، و الاّ اگر امور کنسولی را بعضی از کارمندان دیپلمات در نمایندگیهای دیپلماتیک، چنانکه مرسوم است، انجام دهند، مشمول مقرراتی که در کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی ۱۹۶۳ آمده نمی‌شوند و آنان همچنان مشمول مقررات کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک ۱۹۶۱ باقی می‌مانند.

نکته دوم اینکه، چنانکه در بند سوم ماده ۱ کنوانسیون آمده است: «وضع خاص اعضاء پست کنسولی، که تبعه دولت پذیرنده بوده یا به طور دائم مقیم قلمرو آن دولت باشند» مشمول مقررات خاص می‌شوند که بعداً درباره آن توضیح داده خواهد شد.

برقراری روابط کنسولی

برقرارکردن رابطه کنسولی را با تأسیس پست کنسولی نباید اشتباه کرد.

ممکن است روابط کنسولی طبق قراردادی بین دو کشور برقرار شود، بدون آنکه یکی از دو کشور یا هر دوی آنها به تأسیس پست کنسولی اقدام نمایند.

برقراری رابطه کنسولی بین دو کشور، یک رابطه حقوقی بین آنها ایجاد می‌کند. تأسیس پست کنسولی، یک اقدام عملی است که یک دولت در دولت دیگر انجام می‌دهد.

برای برقراری رابطه کنسولی، توافق طرفین لازم است. (ماده ۲ بند اول)

کشوری که مأمور کنسولی به کشور دیگر اعزام می‌دارد «دولت فرستنده» و دولتی که آن مأمور کنسولی را می‌پذیرد «دولت پذیرنده» خوانده می‌شود. دو کشور که متقابلاً در کشور یکدیگر پست کنسولی تأسیس کرده و مأمور کنسولی اعزام داشته‌اند، هر دو از یک سو، کشور فرستنده و از سوی دیگر کشور پذیرنده به شمار می‌آیند.

برای جلب رضایت دولتها، به منظور برقرارکردن روابط کنسولی شرایط و مقررات خاصی وجود ندارد و هر کشور آزاد است چنین پیشنهادی را از طرف دولت دیگر بپذیرد یا رد کند.

در گذشته که روابط کنسولی به کلی از روابط دیپلماتیک جدا بود، با وجود برقراری روابط دیپلماتیک بین دو کشور، برای استقرار روابط کنسولی جلب موافقت طرف مقابل، مجدداً لازم می‌شد، ولی امروز، بنابر بند دوم ماده ۲ کنوانسیون روابط دیپلماتیک، «رضایت با برقراری روابط دیپلماتیک بین دو دولت متضمن رضایت به استقرار روابط کنسولی نیز می‌باشد، مگر آنکه به نحو دیگری مقرر شود.»

باید توجه داشت که روابط دیپلماتیک در صورتی متضمن روابط کنسولی است که وظایف کنسولی توسط نمایندگی دیپلماتیک اجرا شود، در غیر این صورت رضایت جداگانه لازم است.

جدابودن، روابط کنسولی و روابط دیپلماتیک، از آنجا ناشی می‌شود که، روابط دیپلماتیک ماهیت سیاسی دارد درحالی که روابط کنسولی اصولاً اداری است و جنبه سیاسی ندارد، گرچه به کلی عاری از آن هم نیست.

بنابراین، روابط کنسولی ممکن است با کشوری که شناسایی نشده و یا دولتهایی که استقلال کامل ندارند و حتی در زمینهایی که به تصرف دولت دیگر درآمده‌اند، برقرار گردد بدون اینکه برقراری روابط کنسولی حمل بر شناسایی دولت یا حکومت پذیرنده باشد.

استدلال این است که روابط کنسولی اصولاً حاکی از ارتباط دولت فرستنده با اتباع

خودش می‌باشد که می‌خواهد از منافع خود و اتباع خودش دفاع نماید و این برخلاف روابط دیپلماتیک است که به روابط دولتی با دولت دیگر مربوط است.

جدایی سیستم کنسولی از سیستم دیپلماتیک، خصوصاً از آنجا معلوم می‌شود که قطع روابط دیپلماتیک موجب قطع روابط دیپلماتیک نمی‌شود. چنانکه ممکن است اختلافات و منازعات بین دو کشور موجب قطع روابط دیپلماتیک گردد، بدون آنکه این واقعه قطع روابط کنسولی را در پی داشته باشد. ماده ۲ بند سوم کنوانسیون چنین انشاء شده است: «قطع روابط دیپلماتیک، بخودی خود، موجب قطع روابط کنسولی، نمی‌گردد.» گرچه در تئوری چنین است ولی در عمل، معمولاً قطع روابط دیپلماتیک، قطع روابط کنسولی را به دنبال دارد و در این موارد حفاظت منافع کنسولی ممکن است به دولت ثالثی واگذار گردد.

جدایی سیستم کنسولی و دیپلماتیک، انعقاد قراردادها و موافقتنامه‌های کنسولی را بدون توجه به روابط سیاسی دو کشور ممکن می‌سازد. در تأیید این نظر، ماده ۷۳ بند دوم چنین می‌گوید: «هیچ یک از مقررات کنوانسیون حاضر مانع از آن نخواهد بود که دولتها، موافقتنامه‌های بین‌المللی در تأیید یا تکمیل یا توسعه یا بسط قلمرو اجرایی مقررات آن منعقد نمایند.»

چنین موافقتنامه‌هایی، بارها، بین دولتهایی که روابط تیره با یکدیگر داشته‌اند، منعقد شده و این خود مقدمه‌ای برای رفع کدورت و تأسیس پست کنسولی و سپس برقراری مجدد روابط دیپلماتیک بین دولتها گردیده است.

در بحبوحه جنگ سرد، هنگامی که دولتهای شرق و غرب، از یکدیگر دوری می‌جستند، روابط کنسولی، گاه تنها راه ارتباطات آنان بود. چنانکه در آن زمان که دولت آمریکا، از شناسایی دولت چین کمونیست سرباز می‌زد، برای حفظ منافع سیاسی خویش، نخست روابط کنسولی با آن برقرار و سپس پست کنسولی در پکن تأسیس کرد و این مقدمه‌ای بود برای این که بعدها با آن دولت روابط دیپلماتیک ایجاد و مأموریت دیپلماتیک در آن کشور تأسیس نماید.

تأسیس پست کنسولی

پس از آنکه دو دولت اصولاً توافق کردند که روابط کنسولی بین خود برقرار نمایند، اگر بخواهند به این توافق جامه عمل بپوشانند و نزد یکدیگر پست کنسولی تأسیس نمایند، بار دیگر نیاز به جلب موافقت و رضایت هم دارند. تأسیس پست کنسولی، در ماده ۴ کنوانسیون طی پنج بند، مطرح گردیده است.

در سراسر ماده ۴، اهمیتی که تدوین‌کنندگان کنوانسیون، برای استقلال و حاکمیت دولتها قائل بوده‌اند منعکس شده است. زیرا تأسیس پست کنسولی، انتخاب مقر پست کنسولی، حدود و وظایف کنسولی، محدوده حوزه کنسولی، تغییرات بعدی در مقر پست کنسولی، ارتقاء طبقه پست کنسولی، افزایش یا کاهش حدود حوزه کنسولی، تأسیس شعبه کنسولی و افتتاح دفتری خارج از مقر کنسولی، همه این تصمیمات که در حقیقت بـه دولت فـرستنده مـربوط است، مستلزم رضایت صریح و قبلی دولت پذیرنده می‌باشد. از این رو، برای تأسیس پست کنسولی، معمولاً نیاز به یک موافقتنامه دوجانبه کنسولی است که در آن جزئیات این توافق ذکرشده باشد.

رضایت دولت پذیرنده هم در موارد فوق، مطلق است و تابع هیچ شرایطی نیست، این دولت در قبول یا رد پیشنهادهای دولت فرستنده کاملاً آزاد است و نیازی به توضیح و استدلال ندارد. اهمیتی که در این ماده به رضایت و موافقت دولت پذیرنده داده شده است، با توجه به اختیارات زیادی که کنوانسیون با مأمورین کنسولی، خصوصاً در زمینه اقتصادی و فرهنگی و علمی داده است قابل توجیه می‌باشد.

تأسیس پست کنسولی، هرقدر هم از سیاست برکنار باشد، خواه و ناخواه وجود آن، آثار سیاسی به همراه خواهد داشت و به همین دلیل است که دولتها، هر یک به علتی، از عواقب آثار تأسیسات کنسولی خارجی، در بعضی از مناطق سرزمین خود بیم دارند.

تأسیس پست کنسولی، چه درگذشته و چه در حال حاضر، بدون آثار و نتایج فرهنگی و بازرگانی و مآلاً سیاسی نمی‌تواند باشد. به همین دلیل کشـورها، خـصوصاً کشـورهای همسایه که دارای اقلیتهای زبانی، مذهبی، نژادی، فرهنگی در قـلمرو یکـدیگر هسـتند،

نسبت به تأسیس پستهای کنسولی در مناطق حساس، به آسانی رضایت نمی‌دهند و اشکال‌تراشی می‌کنند، زیرا نگران نفوذ سیاسی دولت همسایه، بدنبال نفوذ زبانی، نژادی، مذهبی و فرهنگی هستند.

در تأسیس پستهای کنسولی، اصولاً برابر بودن طبقات (سرکنسولی، کنسولی، کنسولیاری) بین دوکشور، رعایت می‌شود. همچنین سعی می‌شود، تعداد پستهای کنسولی در دو کشور برابر باشد، ولی ممکن است، دولتی در کشور دیگر پست کنسولی تأسیس کند، بدون آنکه طرف مقابل اقدام به تأسیس پست کنسولی نماید. در این صورت باید گفت که حق دولت مقابل برای تأسیس پست کنسولی در آینده محفوظ می‌ماند.

* * *

در مورد نمایندگیهای دیپلماتیک که طبق ماده ۳ کنوانسیون عملیات کنسولی هم انجام می‌دهند، وضع به نحو دیگری است و در نمایندگیهای کوچک معمولاً در محوطه سفارت، وظایف کنسولی هم انجام می‌شود ولی در نمایندگیهای بزرگ، اگر دفتر جداگانه لازم باشد، در این صورت موضوع به روابط دیپلماتیک مربوط می‌شود و مشمول مقررات کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک و ماده ۲۱ آن می‌گردد که دولت پذیرنده را ملزم می‌نماید موجبات تسهیل مالکیت یا اجاره دولت فرستنده را فراهم نماید. در مورد نمایندگیهای دیپلماتیک که وظایف کنسولی انجام نمی‌دهند و در پایتخت پست کنسولی جداگانه است، در این صورت، در مورد پست کنسولی، مقررات کنوانسیون روابط کنسولی ۱۹۶۳ معتبر است.

در اکثر نمایندگیهای دیپلماتیک ایران، امور کنسولی توسط سفارت انجام می‌گیرد. در بغداد، به علت ازدیاد امور کنسولی، پست کنسولی ایران جدا از نمایندگی دیپلماتیک تأسیس گردیده است. بنابراین امور سفارت تحت مقررات کنوانسیون وین ۱۹۶۱ و امور کنسولی تابع مقررات کنوانسیون و روابط کنسولی ۱۹۶۳ می‌باشد. در لندن، با اینکه امور کنسولی ایران در ساختمانی که از نمایندگی دیپلماتیک انجام می‌گیرد ولی امور آن تحت نظر نمایندگی دیپلماتیک است و کسانی که مأمور کنسولی را انجام می‌دهند جزء

مأمورین دیپلماتیک به شمار می‌آیند.

امور کنسولی ایران در پاریس، سابقاً در ساختمان محل سفارت انجام می‌شد. این ساختمان در چهار طبقه بر روی ارتفاع قرار داشت. در زیرزمین ساختمان که هم سطح کوچه پشت سفارت بود فضای بزرگی مخصوص انبار و گاراژ اتومبیلهای فرسوده بود. در نیمه اول دهه ۱۹۷۰، نظر به وسعت کارهای کنسولی، آن انبار به صورت ساختمان مدرن و آبرومندی درآمد و به امور کنسولی اختصاص یافت ولی درب ورودی آن از کوچه پشت سفارت بود و ظاهراً ارتباطی با سفارت نداشت. با اینکه از آن پس آدرس سفارت و پست کنسولی جدا بود ولی در حقیقت در یک ساختمان بودند. در این مورد کسب اجازه از مقامات فرانسوی، به عنوان تأسیس پست جدید کنسولی لزومی نداشت و دفاتر کنسولی جزء اماکن مأموریت دیپلماتیک و تابع کنوانسیون روابط دیپلماتیک ۱۹۶۱ بود.

حوزه کنسولی

قلمرو سرزمینی در کشور خارج، که یک پست کنسولی، در محدوده آن، وظایف خود را انجام می‌دهد (حوزه کنسولی) نامیده می‌شود. اگر در کشور پذیرنده، فقط نمایندگی دیپلماتیک دولت فرستنده مستقر باشد که کارهای کنسولی را انجام دهد، حوزه کنسولی آن، منطبق با حوزه نمایندگی دیپلماتیک است یعنی سراسر کشور پذیرنده را شامل می‌شود. اگر در کشور پذیرنده، دولت فرستنده هم پست کنسولی و هم نمایندگی دیپلماتیک داشته باشد، در این صورت دو حالت متصور است:

اگر نمایندگی دیپلماتیک امور کنسولی هم انجام دهد، در این صورت پایتخت و حوالی آن جزء قلمرو کنسولی نمایندگی به شمار رفته و خارج از آن، به حوزه یا حوزه‌های کنسولی دیگر تعلق خواهد داشت.

برای مثال نمایندگی دیپلماتیک ایران در آلمان، دارای بخش کنسولی است که امور مربوط حوزه اطراف پایتخت را انجام می‌دهد و پستهای کنسولی دیگر، هر کدام در حوزه

خاص خود فعالیت دارد. بخش کنسولی آن نمایندگی دیپلماتیک مشمول مقررات کنوانسیون روابط دیپلماتیک ۱۹۶۱ است و سرکنسولهای مونیخ و هامبورگ مشمول مقررات کنوانسیون روابط کنسولی ۱۹۶۳ می‌باشند.

اگر نمایندگی دیپلماتیک امور کنسولی انجام ندهد، در این صورت حوزه کنسولی، خاص پست کنسولی مربوطه خواهد بود که شامل پایتخت هم می‌شود و خارج از آن ممکن است کشور پذیرنده به چند حوزه دیگر تقسیم گردد.

مثال مورد اخیر، وضع نمایندگی دیپلماتیک ایران در عراق بود که فقط به امور سیاسی می‌پرداخت و سرکنسولی مستقلی در بغداد امور کنسولی را در حوزه پایتخت و اطراف آن انجام می‌داد و در عین حال سرکنسولی درکربلا و بصره و زمانی در خانقین نیز وجود داشت که تنها به امور کنسولی حوزه خود رسیدگی می‌کردند.

* * *

حوزه پستهای کنسولی، معمولاً در قراردادهای دوجانبه کنسولی، بین دولتها تعیین می‌گردد. اگر قراردادی در این زمینه نباشد، دولت فرستنده حوزه کنسولی را در حکم موقت یا معرفی‌نامه‌ای که به کنسول خود می‌دهد تعیین می‌کند و قبلاً آنرا به اطلاع دولت پذیرنده می‌رساند و دولت پذیرنده در قبول حدود آن آزاد است. اگر در معرفی‌نامه نیز ذکری از حوزه کنسولی نشده باشد، دولت پذیرنده ممکن است، حدود حوزه کنسولی را در روانامه‌ای که به کنسول می‌دهد مشخص نماید.

در هر حال، توافق طرفین در تعیین حدود حوزه کنسولی ضرورت دارد. ماده ۴ بند دوم کنوانسیون، در این باره چنین است: «... حوزه کنسولی ... از طرف دولت فرستنده تعیین می‌شود و منوط به تصویب دولت پذیرنده خواهد بود.»

به موجب بند سوم ماده ۴ کنوانسیون؛ «تغییرات بعدی درّ ... حوزه کنسولی ... از طرف دولت فرستنده، فقط با موافقت دولت پذیرنده میسر خواهد بود.»

دلیل این همه احتیاط و تأکید در لزوم موافقت و رضایت دو دولت فرستنده و پذیرنده،

در تعیین حدود حوزه کنسولی، چنانکه گفته شد، اهمیتی است که تأسیس یک پست کنسولی در مناطق حساس از نظر زبانی، نژادی، مذهبی، فرهنگی و یا نظامی برای دولت پذیرنده ممکن است داشته باشد که گاه عواقب آن در روابط سیاسی دو کشور نیز ظاهر می‌شود.

۴. وظایف کنسولی

تحول وظایف کنسولی

وظایف کنسولی در طول زمان تغییر کرده است. در آغاز وظایف کنسولها منحصراً قضاوت و حل اختلافات بین افراد و بازرگانانی بود که در سرزمین دیگر می‌زیستند و به آنها کنسولهای قضایی گفته می‌شد. سپس رسیدگی بر امور تجاری و کمک به بازرگانان از وظایف آنان گردید، که به آنها کنسولهای بازرگانی می‌گفتند. با توسعه کشتیرانی در قرون وسطی بین بنادر مدیترانه، نظارت بر امور کشتیها و ملوانان خارجی، وظیفه بعضی از کنسولها شد و به این مناسبت آنان را کنسولهای دریایی نامیدند.

تا پایان قرون وسطی انجام وظایف کنسولی جنبه خصوصی داشت ولی پس از رنسانس و با پیداشدن دولتهای جدید، کنسولها، از طرف حکومتها مأموریت یافتند وظایف خود را انجام دهند. از این زمان، وظایف کنسولی، تبدیل به مأموریت رسمی و دولتی شد و حفظ منافع دولت متبوع کنسول نیز بر وظایف او افزوده گردید، ولی در مقابل، بر اثر پدیدآمدن اصل حاکمیت و استقلال در روابط بین‌المللی، وظیفه قضاوت نسبت به اتباع هم‌وطن در کشور دیگر، از وظایف کنسولها حذف شد، به استثنای کنسولهایی که در سرزمینهای تحت رژیم کاپیتولاسیون انجام وظیفه می‌کردند.

با تأسیس نمایندگیهای دائم دیپلماتیک، بین کشورها، حفظ منافع دولت به دیپلماتها واگذار گردید و در مقابل از وظایف کنسولها در این زمینه هم کاسته شد. پس از جنگ جهانی دوم، با تشکیل سازمان ملل متحد، نظر به توجه خاصی که این سازمان نسبت به حفظ صلح و نزدیکی ملل و توسعه روابط اقتصادی و فرهنگی و غیره داشت، هنگام تهیه و تدوین کنوانسیون

روابط کنسولی (۱۹۶۳) وظایفی جدید در زمینه بین‌المللی برعهده مأمورین کنسولی گذاشته شد. کنوانسیون روابط کنسولی، همانطورکه بر اهمیت و اعتبار و امتیازات مأمورین کنسولی افزود، وظایف آنان را نیز گسترش داد.

وظایف مأمورین کنسولی، بنابر کنوانسیون، بسیار وسیع و متنوع بوده و در سطوح مختلف بین‌المللی، دولتی، وزارتخانه‌ها و افراد است. امروزه، مأمورین کنسولی، با وظایف مختلف و پیچیده‌ای که دارند، باید از میان افراد بصیر و مطلع و مجربی انتخاب شوند که دارای اطلاعات گوناگون در زمینه‌های مختلف بوده و خصوصاً از قوانین کشور خود و همچنین قوانین کشور پذیرنده، آگاهی کافی داشته باشند، در غیر این صورت انجام وظایف کنسولی موفقیت‌آمیز نخواهد بود.

وسعت قلمرو وظایف کنسولی

دامنه گسترش وظایف کنسولی، در حقوق بین‌الملل، تا گذشته نزدیک، به طور دقیق معلوم نبود و در این باره، بین نویسندگان حقوقی و در عمل دولتها، اختلاف وجود داشت.

در مقایسه موافقتنامه‌های کنسولی که معمولاً دولتها، بین خود و بطور دوجانبه منعقد می‌ساختند و وظایف کنسولی را در آن تعیین می‌کردند، هماهنگی و یکسانی وجود نداشت، چنانکه در بعضی موافقتنامه‌ها اختیارات کنسولی بیشتر و در بعضی کمتر بود.

در کنفرانس هاوانا که در سال ۱۹۲۸ بین دول آمریکایی تشکیل گردید و طرح کنوانسیونی برای حقوق کنسولی فراهم شد، به دلیل اختلاف نظرهایی که بین دول شرکت‌کننده درباره حدود وظایف کنسولی وجود داشت، این موضوع را مسکوت گذاشتند، و تعیین حدود وظایف به خود دولتها واگذار گردید. تا هنگام تشکیل کنفرانس وین در سال ۱۹۶۳، وظایف کنسولی نه در اصول کلی و نه در جزئیات روشن نبود. از این تاریخ و پس از تدوین کنوانسیون روابط کنسولی، می‌توان گفت، تا حدودی خطوط اصلی و زمینه وظایف کنسولی معلوم گردیده است. در حال حاضر، با بررسی کنوانسیون روابط کنسولی، که از نظر حقوق بین‌الملل، رئوس

وظایف کنسولی را برشمرده است و ضمناً با سنجیدن موافقتنامه‌های کنسولی دولتها که همه به اعتبار خود باقی هستند و بالاخره با درنظرگرفتن خواستها و موافقتهای یک جانبه هر یک از دولتهای فرستنده و پذیرنده که در بسیاری موارد عنصر تعیین‌کننده وظایف است، می‌توان چنین نتیجه گرفت که:

وسعت قلمرو وظایف کنسولی، با چهار دیواری که بدور آن کشیده شد محدود می‌شود. این چهار دیوار عبارتنداز: ۱. حقوق بین‌الملل و کنوانسیون روابط کنسولی که کلیات را ارائه می‌دهند. ۲. موافقتنامه‌های دوجانبه که به شرح جزئیات وظایف می‌پردازند. ۳. قوانین و مقررات و دستورات مقامات دولت فرستنده. ۴. قوانین و مقررات داخلی و موافقت یا رضایت دولت پذیرنده.

از نظر حقوق بین‌الملل، کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی، مهمترین متنی است که وظایف کنسولی را در بالاترین سطح تعیین می‌کند و حکم قوانین بین‌المللی عمومی را دارد. موافقتنامه‌های کنسولی نیز، که قبل و بعد از کنوانسیون وین انعقاد یافته، به مانند عقود خصوصی، وظایف کنسولها را بین دو یا چند دولت تدقیق می‌کند. قوانین و دستورهای کشور فرستنده نیز، برای مأمورین کنسولی، بطور مشروط، ایجاد وظیفه می‌کند. شرط قابل اجراء بودن این دسته از وظایف، انطباق آنها با قوانین و مقررات کشور پذیرنده و در مواردی منوط به موافقت یا رضایت این کشور می‌باشد. قلمرو وسعت وظایف کنسولی در این چهار دیوار محصور است.

تدوین وظایف کنسولی در ماده ۵ کنوانسیون

ماده ۵ کنوانسیون، که با داشتن ۱۳ قسمت، از جمله طولانی‌ترین مواد کنوانسیون است، به شرح وظایف کنسولی اختصاص دارد. انشاء و تنظیم این ماده، درکمیسیون حقوق بین‌الملل و درکنفرانس وین مورد بحث زیاد قرار گرفت و اصلاحیه‌های متعدد بر آن وارد شد تا به صورت نهایی درآمد. در تنظیم این ماده دو نظر مخالف وجود داشت.

گروهی با توجه به تنوع و تعداد زیاد این وظایف، می‌خواستند که بدون ورود در جزئیات و تفکیک وظایف و شماره‌گذاری آنها، به ذکر کلی و اصولی وظایف بسنده کنند و تعیین دقیق و جزئی آنرا به موافقتنامه‌های کنسولی بین دولتها و قوانین داخلی آنها واگذار نمایند.

استدلال این گروه چنین بود:

ـ ورود به جزئیات وظایف کنسولی، با تئوریهای مختلف برخورد کرده و اختلاف نظر اعضاء را تشدید می‌کند و مانع نتیجه‌گیری می‌شود.

ـ هدف اولیه و اصلی کنفرانس، تعیین مزایا و مصونیتهای کنسولی بوده و نه تعیین وظایف آنان.

ـ نظر به وسعت و تعداد زیاد وظایف کنسولی، احصاء همه آنها ممکن نیست و هر آنچه از وظایف ذکر گردد باز شامل کلیه وظایف کنسولی نخواهد شد و در نتیجه وسعت آنرا محدود می‌کند و خارج از آنچه ذکر شده، بعداً ممکن است مورد قبول دولتها قرار نگیرد.

ـ ذکر یکایک وظایف، مانع پیشرفت و توسعه وظایف کنسولی در آینده، خصوصاً در زمینه‌های غیرقابل پیش‌بینی می‌شود و برای تغییردادن یا افزودن بر آن وظایف، هر بار باید در کنوانسیون، اصلاحات و تغییرات لازم داده شود.

و اما گروه دوم، نظر مخالفی داشتند و می‌خواستند شرح وظایف جزء به جزء نوشته شده و از هم تفکیک و شماره‌گذاری شود. دلایل این گروه چنین بود:

ـ وظیفه کنفرانس و کمیسیون حقوق بین‌الملل، تدوین حقوق کنسولی است که به موجب ماده ۱۳ منشور ملل متحد برعهده آنان گذاشته شده است و بنابراین، نباید آنرا به حقوق بین‌الملل عرفی و یا قوانین داخلی و یا موافقتنامه‌های بین‌المللی واگذار کرد.

ـ در کنوانسیون، مواد متعددی وجود دارد که در آنها ذکر «انجام وظایف کنسولی» رفته است. و اگر این وظایف تعیین نگردد، آن مواد هم مبهم باقی خواهند ماند.

ـ تدقیق وظایف کنسولی، در زمینه‌های اقتصادی و فرهنگی و علمی، که نوآوری در وظایف کنسولی است، به توسعه مترقیانه حقوق بین‌الملل، کمک خواهد کرد.

ـ عدم امکان، ذکر جزئیات وظایف کنسولی، مانع آن نیست که مهمترین وظایف برشمرده شود.

* * *

با توجه به اینکه، استدلالات دو گروه معقول و منطقی می‌نمود، کنفرانس راه میانه‌ای را که نظرات طرفین را تا حد امکان در بر داشته باشد اختیار کرد و براساس آن، ماده ۵ کنوانسیون تنظیم گردید. این ماده در دوازده قسمت، به طور کلی رئوس وظایف کنسولی را تعیین کرده است که شامل جزئیاتی می‌شود که در بطن آنهاست.

اکثر نمایندگان، خصوصاً نمایندگان دولتهای جدیدالتأسیس که هنوز در قوانین خود مقررات مربوط به امور کنسولی را نداشتند، از این طرح پشتیبانی کردند تا محتویات آنرا اساس روابط کنسولی خود قرار دهند. و اما در قسمت سیزدهم، تبصره (م)، که آخرین قسمت ماده ۵ است، راهی برای افزایش احتمالی وظایف کنسولی، در آینده، باز گذاشته شده است که، به کنوانسیون قابلیت انعطاف و تحرک می‌بخشد. در این باره مجدداً بحث خواهد شد.

در این جا بی‌مناسبت نیست که به وظایف کنسولی، آنچنانکه در (قانون وظایف وزارت امورخارجه جمهوری اسلامی ایران) مصوب ۱۳۶۴ اشاره شود.

در این قانون، ضمن برشمردن وظایف وزارت امورخارجه، طی ماده ۲ بند ششم چنین آمده است:

«انجام اقدامات لازم در زمینه امور کنسولی اعم از حفظ حقوق و منافع اتباع ایرانی خارج از کشور و امور مربوط به تابعیت و احوال شخصیه آنان با همکاری دستگاههای ذیربط»

چنانکه ملاحظه می‌شود، آنچه در این بند آمده است، تنها قسمت کوچکی از وظایف کنسولی است و به سایر وظایف که طی ماده ۵ کنوانسیون روابط کنسولی آمده، اشاره‌ای نشده است. و امّا نکته قابل توجه دیگر در همین قانون، این است که «فعالیتهای سیاسی»، از جمله وظایف مسئولان کنسولی جمهوری اسلامی ذکر گردیده است. زیرا به موجب ماده ۹: «سفرا و مسئولان نمایندگیهای سیاسی و کنسولی جمهوری اسلامی ایران در حوزه مأموریت خویش

مسئول کلیه فعالیتهای سیاسی و تبلیغاتی و فرهنگی و اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بوده و نمایندگان و مأموران سایر وزارتخانه‌ها، باید اقدامات و فعالیتهای خود را با آنها هماهنگ سازند».

چنانکه خواهیم دید، گنجانیدن فعالیتهای سیاسی، در وظایف کنسولی، بدعتی است که در کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی، در ماده ۵ (تبصره ب) نیامده است و این وظیفه معمولاً خاص نمایندگیهای دیپلماتیک می‌باشد.

تقسیم‌بندی وظایف کنسولی

کنوانسیون، وظایف کنسولی را در ماده ۵ به دوازده قسمت (از الف تا پایان ل) تقسیم کرده است. بعضی از نویسندگان حقوقی، بنابر سلیقه خود، اصولی را مأخذ قرار داده و هر دسته از وظایف راکه مشخصات مشابه دارند، جدا از هم مورد مطالعه قرار می‌دهند و بعضی دیگر به مرور جزء جزء وظایف می‌پردازند. آنچه مسلم است، نظر به تنوع و کثرت وظایف کنسولی، شرح یکایک آنها امکان‌پذیرنیست و هرقدر به جزئیات پرداخته شود، باز نمی‌توان، وظایف کنسولی را به طور جامع و مانع بازگو کرد و تدوین نمود.

ما بنابر سلیقه خود، در ابتدا، وظایف کلی کنسولی را، از نظر سطح و وسعت آنها به چهار گروه تقسیم می‌کنیم و سپس به طور اختصار به شرح این وظایف می‌پردازیم، بدون اینکه ادعا شود که وارد جزئیات این وظایف شده‌ایم.

وظایف کنسولی را، به طورکلی در چهار سطح، می‌توان تقسیم کرد:

۱. وظایف کنسولی در سطح بین‌المللی

۲. وظایف کنسولی نسبت به دولت فرستنده (در سطح دولتی)

۳. وظایف کنسولی در اجرای قوانین و مقررات (در سطح وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی)

۴. وظایف کنسولی نسبت به اشخاص حقوقی و حقیقی (در سطح افراد)

ذیلاً به شرح این وظایف بطور جداگانه می‌پردازیم.

الف) وظایف کنسولی در سطح بین‌المللی

گنجانیده‌شدن فعالیتهای بین‌المللی، در ضمن وظایف بین‌المللی، از نوآوریهای جدید در حقوق کنسولی است. در تبصره (ب)، ماده ۵، از جمله وظایف کنسولی چنین آمده است:

«کمک به توسعه مناسبات بازرگانی و اقتصادی و فرهنگی و علمی بین دولت فرستنده و دولت پذیرنده و بسط روابط دوستانه بین دو دولت، به هر طریق دیگر در حدود مقررات این کنوانسیون.»

تا هنگام تصویب کنوانسیون ۱۹۶۳، مهمترین و بالاترین سطح وظایف کنسول، حفظ منافع دولت فرستنده و اتباع آن بود، که فقط منافع یک دولت، که دولت متبوع کنسول بود، در نظر گرفته می‌شد.

موقعی که طرح ماده ۵، در کمیسیون حقوق بین‌الملل، فراهم می‌شد، موافقتها و مخالفتهایی در این باره ابراز شد.

مخالفین گنجانیدن تبصره (ب)، در ماده ۵، ذکر آنرا مغایر با وظایف کنسولی می‌دانستند و مهمترین دلایل آنها این بود که:

- فعالیتهای بین‌المللی جزء وظایف دیپلماتهاست، چنانکه قبلاً در ماده ۳ (بند اول، تبصره ه) ازکنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)، نظیر این وظایف ذکر شده است که متن آن چنین است: «بسط روابط دوستانه و توسعه روابط اقتصادی و فرهنگی و علمی بین دولت فرستنده و دولت پذیرنده». بنابراین واگذارکردن همین وظیفه به کنسولها، زائد به نظر می‌رسد.
- کنسولها نمایندگی دولت را ندارند که چنین وظیفه‌ای و در چنان سطحی به آن واگذار گردد.
- وظایف کنسولی به اندازه زیاد فراوان و وقت‌گیر است و نباید وظایف جدید دیگر بر

پستهای کنسولی تحمیل گردد.

و اما موافقین گنجانیدن تبصره (ب)، در ماده ۵، چنین استدلال می‌کردند:

ـ ماده اول، بند دوم، منشور ملل متحد، توسعه روابط بین‌المللی را توصیه کرده است و روابط کنسولی می‌تواند در این راه مؤثر باشد.

ـ فعالیت دیپلماتها در کادر ماده ۳ بند اول تبصره هـ، کنوانسیون روابط دیپلماتیک، مغایرتی با وظایف کنسولی در این باره ندارد و هر دو نهاد می‌توانند در این زمینه فعالیت داشته باشند.

ـ قسمت کنسولی نمایندگیهای دیپلماتیک، در فعالیتهای خود، وظایف کنسولی را انجام می‌دهند، دلیلی نیست که وظایفی از نوع وظایف نمایندگیهای دیپلماتیک، به پستهای کنسولی واگذار شود.

ـ وظایف بین‌المللی، در موافقتنامه‌های کنسولی بین کشورهای کمونیستی ـ در آن زمان ـ برای پستهای کنسولی شناخته شده بود و می‌توانست سابقه‌ای بشمار آید.

بالاخره، پس از مباحثات، این وظیفه، از انحصار دیپلماتها خارج و برای مأمورین کنسولی نیز شناخته شد و به تصویب کنفرانس رسید و در کنوانسیون گنجانیده شد.

در اجرای این وظیفه، مأمورین کنسولی می‌توانند، در زمینه‌های اقتصادی، فرهنگی، علمی و غیره فعالیت کنند که از جمله ترتیب نمایشگاههای صنعتی، بازرگانی، کشاورزی، هنری و غیر آن ترتیب دهند و همچنین برپاکردن گردهماییها، نمایش فیلم، دعوت هنرمندان، ترتیب مسابقات ورزشی، انتشار و توزیع جزوات، تماس با مطبوعات و ترتیب مسافرت مقامات دو کشور و هر اقدام دیگری که برای شناساندن و نزدیک کردن مردم و دولتها صلاح بدانند و امکان اجراء آنرا داشته باشند.

[illegible] در سطح دولتی

[illegible]، در سطح دولتی سابقه بیشتری دارد. همزمان با پیدایش دولتها در قرن

شانزدهم و هفدهم، و از موقعی که کنسولها به عنوان مأموران دولتی به سرزمینهای خارجی اعزام شدند، مأموریت یافتند که علاوه بر حفظ منافع اتباع هموطن، برای حفظ منافع دولت متبوع خود نیز اقدام نمایند.

در طول زمان و با تأسیس نمایندگیهای دیپلماتیک، در میزان وظایف کنسولی در این زمینه نوساناتی حاصل شد و حدود آن مبهم و نامشخص بود و در عرف بین‌المللی و موافقتنامه‌های کنسولی نیز در این زمینه قواعد یکسان وجود نداشت. هنگام تدوین کنوانسیون روابط کنسولی، چون منظور تدوین‌کنندگان، نزدیک کردن وظایف کنسولی با وظایف دیپلماتیک بود، بر این وظایف مأمورین کنسولی تأکید شد و مقررات مشابهی با مواد کنوانسیون روابط دیپلماتیک، درکنوانسیون کنسولی گنجانیده شد.

درکنوانسیون روابط کنسولی، طی ماده ۵ (تبصره الف)، نخستین وظیفه کنسولی: «حفظ منافع دولت فرستنده» ذکر شده است.

درکنوانسیون روابط دیپلماتیک، ماده ۳ (بند اول، تبصره ب) از جمله وظایف مأمورین دیپلماتیک عیناً «حفظ منافع دولت فرستنده» نوشته شده است.

نکته قابل ذکر اینکه، مفهوم «حفظ منافع دولت» روشن نیست. ممکن است در تفسیر برای مأمورین دیپلماتیک به معنی وسیع و برای مأمورین کنسولی به معنی محدود گرفته شود. چنانکه بعضی از نویسندگان، حفظ منافع دولت را برای مأمورین کنسولی، منحصراً حفظ منافع اتباع آن می‌دانند و بعضی آنرا به معنی نظارت بر اجراء قراردادها می‌گیرند.

به طورکلی، نظر بر این است که وظیفه کنسولها در این زمینه محدود است به اینکه حقوق دولت فرستنده که از حقوق بین‌الملل و قراردادهای بین‌المللی و دوجانبه ناشی می‌شود، درکشور پذیرنده نقض نگردد و خارج از این وظیفه، عمل مأمورکنسولی دخالت در امور داخلی کشور پذیرنده محسوب خواهد شد.

دومین وظیفه کنسولی، نسبت به دولت فرستنده، در کنوانسیون روابط کنسولی، طی ماده ۵ (تبصره ج) چنین توصیف شده است:

«استحضار از اوضاع و تحولات بازرگانی و اقتصادی و فرهنگی و علمی دولت پذیرنده با استفاده از کلیه وسایل مشروع و گزارش آن به حکومت دولت فرستنده»

مشابه این وظیفه، برای دیپلماتها بصورت موجزتر، در ماده ۳ (بند اول تبصره ۱) کنوانسیون روابط دیپلماتیک، چنین انشاء شده است:

«استحضار از اوضاع و سیر وقایع در دولت پذیرنده با استفاده از تمام وسایل مشروع و گزارش آن به حکومت دولت فرستنده».

در این مورد، اختلافی بین وظایف دیپلماتیک و کنسولی مشاهده می‌شود، که تا حدی مرز وظایف این دو را از هم جدا می‌کند. گزارش «اوضاع و تحولات بازرگانی و اقتصادی و فرهنگی و علمی» وظیفه کنسولها و گزارش «اوضاع و سیر وقایع» که ظاهراً جنبه سیاسی دارد به دیپلماتها واگذار شده است.

و اما در عمل، در این وظیفه نیز، بین دو نهاد کنسولی و دیپلماتیک اختلاف چندانی نیست و نمایندگیهای دیپلماتیک نیز، به نوبه خود می‌باید اوضاع اقتصادی و فرهنگی و مطبوعاتی و غیره را گزارش دهند و آنرا جزء وظایف خود می‌دانند.

نکته قابل توجه، که در هر دو کنوانسیون تصریح شده این است که این گزارشها باید «با استفاده از کلیه وسایل مشروع» تهیه شود و این برای خارج کردن اعمال جاسوسی از وظایف کنسولی و دیپلماتیک می‌باشد. گرچه «وسایل مشروع» توضیح داده نشده و حدود آن معلوم نگردیده، بخصوص که امروز جاسوسی تنها در زمینه سیاسی و نظامی نیست، بلکه در قلمرو تکنولوژی و اقتصادی و علمی و صنعتی ممکن است باشد.

ج) وظایف کنسولی در سطح وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی

مهمترین و وسیع‌ترین وظایف کنسولی را، کارهایی تشکیل می‌دهد که پستهای کنسولی به نمایندگی از طرف وزارتخانه‌ها و سایر مؤسسات کشور فرستنده، در سرزمین خارج انجام می‌دهند. در انجام این وظایف، پست کنسولی، به نمایندگی از طرف قوه مجریه عمل می‌کند و

تنوع این وظایف نیز حاکی از تنوع وزارتخانه‌ها و مؤسسات در کشور فرستنده است. نظر به گوناگون بودن این وظایف، لازم است مأمورین کنسولی، اطلاعات وسیع و دقیق درباره قوانین و مقررات کشور خود داشته و از تشکیلات حکومتی آن آگاه باشند، تا بتوانند وظایف خود را، در زمینه‌های مختلف به درستی و خالی از اشتباه انجام دهند.

اشاره به رئوس این وظایف، هرچند به اختصار باشد، نشان می‌دهد که احصاء وظایف کنسولی تا چه حد دشوار و بلکه ناممکن است. در ماده ۵ کنوانسیون، طی تبصره‌های (د) (و) (ی) (ک) و (ل) فقط به بخش کوچکی از این وظایف اشاره شده است. در این تبصره، فقط به امور مربوط به گذرنامه و روادید، ثبت احوال، ارسال اسناد و بعضی امور مربوط به کشتیرانی و هواپیمایی اشاره شده است، در حالی که بسیاری وظایف دیگر که از لحاظ اهمیت برابر وظایف مذکور می‌باشند، مسکوت مانده است. در اینجا، به رئوس وظایف کنسولی، بدون آنکه وارد جزئیات شده و ذکری از قوانین و مقررات و بخشنامه‌ها و دستورات مربوط به آنها شود، اشاره می‌گردد.

وظایف کنسولی مربوط به وزارت خارجه: تقریباً در همه کشورها، امور کنسولی زیر نظر وزارت خارجه انجام می‌گیرد و رابطه پست کنسولی با وزارتخانه‌ها و سازمانها و مؤسسات کشور فرستنده، منحصراً از طریق وزارت خارجه است. در موارد لزوم هم دستورات از طریق وزارت خارجه به پستهای کنسولی ابلاغ می‌گردد. گزارشها و اطلاعات در هر زمینه که باشد یا مستقیماً خطاب به وزارت خارجه است یا بوسیله این وزارتخانه به مقصد آن ارسال می‌گردد.

وظایف کنسولی درباره امور بازرگانی و اقتصاد: اهمیت وظایف کنسولی در این زمینه به اندازه‌ای است که در بعضی کشورها، تأسیسات کنسولی در قلمرو صلاحیت وزارت بازرگانی قرار می‌گیرد. وظایف کنسولی در این زمینه، مراقبت در انجام تعهدات بازرگانی، گزارش تحولات اقتصادی و بازرگانی محل، ترتیب نمایشگاههای اقتصادی، جستجوی بازار برای محصولات کشور متبوع، دادن اطلاعات درباره آمار و ارقام فراورده‌ها و دادوستدها در محل، گواهی اسناد بازرگانی و غیره ... است.

وظایف کنسولی در رابطه با وزارت دارایی: فروش تمبرهای دارایی و باطل‌کردن آنها، در مورد اسناد و اوراق از هر نوع سجلی، بازرگانی، قضایی، دفتری و غیره و ارسال یا محاسبه وجوه آن با خزانه‌داری.

وظایف کنسولی مربوط به امور گمرکی: دادن گواهینامه کالاها از مبداء، گواهی امضاء اسناد مربوطه و نظارت بر امور قاچاق و غیره.

وظایف کنسولی نسبت به امور فرهنگی و دانشجویی: راهنمایی دانشجویان، تهیه فهرست و پرونده از دانشجویان، تأیید اسناد تحصیلی، نظارت بر امور بورس‌های تحصیلی، تأسیس یا نظارت بر مدارس یا کلاسهای زبان وابسته به کشور فرستنده، تشکیل کتابخانه، برگزاری مراسم هنری و فرهنگی.

وظایف کنسولی در زمینه امور کشوری و شهربانی: صدور گذرنامه، تعویض گذرنامه، تمدید گذرنامه، صدور روادید (کار، توریسم، دانشجویی، جمعی ...)، صدور برگ عبور (سه پاسه)، امور تابعیت و مهاجرت و غیره.

وظایف کنسولی در رابطه با دادگستری: در قرون گذشته قضاوت وظیفه اصلی کنسولها را تشکیل می‌داد و در زمان کاپیتولاسیون هم این وضع ادامه داشت. امروزه این وظیفه بسیار محدود شده و منحصر است به ابلاغ اوراق قضایی و احکام و احضاریه‌ها، بدون آنکه هیچگونه حق اجراء و اعمال فشار درباره آنها را پست کنسولی داشته باشد.

کنوانسیون کنسولی فقط دو حق قضایی برای مأمورین کنسولی شناخته است: ۱. نمایندگی قضایی یعنی حضور در محاکم از طرف تبعه که به علتی مثلاً غیبت یا مرض و یا به علل دیگر، نتوانند در محکمه حضور یابند و از حق خود دفاع کنند و این حضور هم طبق مقررات کشور پذیرنده باید صورت گیرد. ۲. وظیفه ابلاغبی که می‌توانند هر نوع سند قضایی و اجرایی را ـ که از طرف دولت فرستنده دریافت کرده باشند ـ به طرف خود ابلاغ نمایند.

علاوه بر اینها، در مواردی تهیه صورت مجلس، تقاضای استرداد، شناسایی طفل، بررسی تعارض قوانین، برگزیدن کارشناس، موضوع فرزندخواندگی، تعیین قیم و تشخیص

اهلیت با کنسول است. در بعضی قراردادهای کنسولی، حق آشتی، میانجیگری و حتی داوری نسبت به اتباع برای کنسولها شناخته شده است.

وظایف کنسولی در امور ثبت و احوال شخصیه: ثبت احوال شخصیه، صدور شناسنامه، المثنای شناسنامه، گواهی رونوشت اسناد سجلی، گواهی تابعیت، ازدواج و طلاق، ثبت فوت و صدور اسناد گواهی شده مربوط به این وقایع.

وظایف کنسولی مربوط به امر دفاتر رسمی (محضری): تصدیق اسناد اشخاص حقوقی و حقیقی، گواهی امضاء و مهر مقامات کشور پذیرنده و کشور فرستنده، گواهی رونوشت، گواهی صحت ترجمه، ثبت و ضبط وصیت‌نامه، رسمیت‌دادن به اسناد، انشاء و گواهی وکالتنامه‌ها، بررسی صحت اسناد.

دولت پذیرنده اجباری ندارد که اعتبار اسناد گواهی شده از طرف پست کنسولی را بپذیرد ولی این اسناد برای دولت فرستنده رسمیت دارد و معتبر است. ضمناً مأمورین کنسولی حق باطل‌کردن اسناد صادره از طرف دولت پذیرنده را ندارند.

وظایف کنسولی مربوط به وزارت دفاع: اعلام اسامی مشمولین، فراخواندن مشمولین به خدمت نظام، رسیدگی به امور مشمولین و متمردین و فراریان از خدمت وظیفه، صدور برگ معافیت موقت یا دائم، ثبت اسامی داوطلبان خدمت نظام و اعلام آن به مرکز، اعزام مشمولین به مرکز.

وظایف کنسولی در مسائل بهداری و بهداشت: تأیید گواهی‌های مربوط به امور بیمارستانها، کسب اطلاع از شیوع بیماریهای واگیر انسانی و دامی و گزارش آن به مرکز و اطلاع‌دادن به اتباع مقیم محل.

وظایف کنسولی نسبت به امور کشتیرانی و هواپیمایی: در این مورد تبصره‌های (ک) و (ل) ماده ۵ کنوانسیون به وظایف کنسولی اهمیت خاص داده است و این بیشتر مربوط به کشورهایی است که دارای ناوگان دریایی بزرگ و خطوط هواپیمایی گسترده می‌باشند. این وظایف شامل: رسیدگی و بازرسی دفاتر سفر، کمک به کشتیها و هواپیماهایی که تابعیت کشور

فرستنده را دارند، رسیدگی به اختلاف کاپیتن و اعضاء، رساندن کمکهای فوری و اولیه در هنگام سوانح، حفظ اموال بدست آمده و کمک به مال‌باختگان، کمک به مقامات محلی در صورت هواپیماربایی، رسیدگی و تطبیق اسناد و محمولات کشتیها و هواپیماها و در صورت لزوم بازرسی آنها، توسط شخص کنسول و یا نماینده او، کمک به زخمیان، بازگرداندن افراد در صورت لزوم به وطن و یا به مقصد آنان، رسیدگی به تصادمات و نظارت بر تعیین خسارات، کمک در محاکم و پیش‌بینی مترجم و غیره، نظارت بر اجراء قراردادهای مربوط به کشتیرانی و هواپیمایی، صدور اسناد لازم تولد یا فوت در کشتی یا هواپیما، نظارت بر اجرای قوانین محل در مورد کشتیرانی دریایی و رودخانه‌ای در هنگام ورود و خروج از بندر، دریافت اعتراضات و یا تحقیقات در مورد اتفاقات و حوادث و در صورت لزوم بازپرسی از ناخدا و ملوانان و کاپیتن و کارکنان هواپیما، مراقبت در مسائل انضباطی ملوانان کشتی و کارکنان هواپیما، در صورت بروز نزاع و شورش و یا تمرد آنان، و در صورت لزوم قضاوت درباره آنان و این تنها موردی استثنایی است که حق قضاوت برای کنسول شناخته می‌شود، چون داخل کشتی و هواپیما جزء قلمرو کشور فرستنده به شمار می‌آید.

سایر وظایف پست کنسولی در این زمینه‌ها: فهرست وظایف کنسولی به آنچه گفته شد ختم نمی‌شود و بسیاری مسائل قابل پیش‌بینی و غیرقابل پیش‌بینی را دربر می‌گیرد. برای مثال، مسائل امنیتی و حفاظتی که مربوط به پست کنسولی و یا دولت فرستنده است. امور مربوط به توریسم و توزیع بروشورها برای جلب سیاحان و شناساندن کشور متبوع، و بالاخره وظایف دیگر در زمینه اطلاعات و نشریات و تبلیغات و رادیو و تلویزیون ....

بر آنچه گفته شد، وظایف مربوط به اداره امور داخلی پست کنسولی را نیز باید افزود که آن شامل امور استخدامی، تشریفاتی (مسافرت مقامات دو کشور) و پذیرایی‌ها، حسابداری، بایگانی، رمز و اقدامات حفاظتی و غیره می‌باشد.

د) وظایف کنسولی نسبت به اتباع

وظایف کنسولی نسبت به اتباع، نخستین و اصیل‌ترین وظایف کنسولی، در طول تاریخ بوده و از ابتدای تأسیس این نهاد تا به امروز، این وظایف گرچه دچار تغییراتی شده ولی در اصول همچنان بجای مانده است. دامنه این دسته از وظایف نیز، بسیار گسترده است، ولی در کنوانسیون، ضمن ماده ۵ در تبصره‌های (ه) (ز) (ح) و (ط)، تنها به چند وظیفه در این زمینه اشاره شد که شامل کمک به اتباع و حفظ منافع آنان در مورد ارث و صغار و محجورین و یا در غیاب آنان می‌باشد.

در آغاز این مطلب باید یادآوری کرد، که این وظایف، شامل افراد بدون تابعیت آپارتاید (بی‌وطن[1]) و یا کسانی که دارای دو تابعیت (فرستنده و پذیرنده) می‌باشند نمی‌شود. در مورد افراد دو تابعیتی، دلیل این است که اینان در کشور پذیرنده، که حوزه کنسولی در آنجاست، نمی‌توانند، نزد مقامات محل، به قوانین و مقررات و حمایت کنسولی دولت فرستنده کنسول توسل جویند، زیرا خود از اتباع کشور پذیرنده به شمار می‌آیند. امّا همین افراد، در کشورهای ثالث، می‌توانند، به عنوان تبعه هر یک از دو کشور (فرستنده یا پذیرنده) که بخواهند استناد جویند. نکته دیگر اینکه، منظور از اتباع، اشخاص حقیقی و حقوقی هر دو می‌باشد. وظایف کنسولی نسبت به اتباع، اصولاً بر دو گونه است، یکی حفظ منافع آنان و دیگر کمک و مساعدت به آنان.

گونهٔ اول حفظ منافع اتباع: در کنوانسیون، ماده ۵ تبصره (الف)، حفظ منافع اتباع دولت فرستنده، در سرلوحه وظایف کنسولی، نسبت به تبعه ذکر شده است.

منظور از حفظ منافع اتباع، در حقیقت، حمایت پست کنسولی، از اتباع در برابر دولت و مقامات و دستگاههای محلی در کشور پذیرنده است. در این زمینه، پست کنسولی، با دولت و مقامات محلی، برای پشتیبانی و احقاق حق اتباع، در حدود قوانین و مقررات دولت پذیرنده، روبروست. این موقعی است که حقی برای یکی از تبعه بوجود آید و لازم شود که کنسول نسبت

---

1. Apartide

به حفظ آن حق اقدام کند و یا اینکه حق یکی از اتباع پایمال شود و کنسول برای احقاق حق، به اقداماتی متوسل گردد. بنابراین (حفظ منافع اتباع)، حمایت آنان در برابر دولت پذیرنده است و معمولاً در موافقتنامه‌های کنسولی میزان و موارد حمایت از اتباع، جزء وظایف کنسولی ذکر و تعیین می‌گردد و روی هم رفته شامل دو مورد مهم است.

یک مورد که در کنوانسیون طی ماده ۵ بند (ح) ذکر شده «حفظ منافع صغار و محجورین» است «بخصوص در مواردی که قیمومیت و سرپرستی درخصوص این قبیل اشخاص لازم باشد».

در این زمینه باید اضافه کرد، غیر از اشخاص مذکور، در مورد افرادی هم که به علت بیماری یا بازداشت بودن و یا غیبت در محل نیستند، کنسول می‌تواند حفظ منافع آنان را در برابر مقامات محل برعهده گیرد و از منافع آنان دفاع نماید. این حفاظت و دفاع از منافع اتباع، ممکن است در برابر مراجع دولتی یا دستگاه قضایی و یا هر جای دیگر که احتمال خسارت و یا از بین رفتن حق اتباع باشد، اعمال گردد. همچنین، کنسول می‌تواند، در صورت لزوم قیم و سرپرست تعیین کند.

ماده ۵ تبصره (ط)، به کنسول اجازه داده است، ترتیبات لازم به منظور تأمین نمایندگی، نزد محاکم و یا سایر مقامات دولت پذیرنده، به منظور درخواست اتخاذ تدابیر موقت، برای حفظ منافع اتباع به عمل آورد.

در اینجا نکته مبهم این است که، کنسول می‌تواند این وظیفه را رأساً و به خودی خود انجام دهد و یا اینکه باید، تبعه‌ای که حفظ حق آنان مطرح است، به او متوسل شده و تقاضای حمایت کنند. اصولاً باید گفت که این وظیفه کنسولهاست که پس از اطلاع از وضع، اقدام کنند. چنانکه در مورد صغار و محجورین و غایبین ممکن است کسی نباشد که درخواست کمک کند. در هر حال، در این موارد، باید توجه داشت که شخص کنسول نمی‌تواند، به تصمیم خود، از جانب این قبیل اشخاص از حقوق آنان صرفنظر کند.

در پایان این بحث، این نکته را باید افزود که هرگاه صاحب حق و یا ولی و یا قیم قانونی

وی، و در مورد شخص غایب وکیل او در محل حاضر شوند، این وظایف کنسولی ساقط می‌شوند. مورد دیگر از حفاظت منافع، وضع اتباعی است که ساکن یا مقیم محل هستند و دارای اموالی می‌باشند و فوت می‌شوند. در این مورد، دولت پذیرنده مکلف است، فوراً موضوع را به اطلاع پست کنسولی برساند و کنسول یا نماینده او نسبت به تهیه فهرست اموال و اثاثه و لاک و مهر کردن محل اقامت، به منظور حفظ اموال متوفیٰ و حفظ حقوق وارث اقدام نمایند. در همین زمینه است، وظایف کنسول، برای حضور در محاکم برای دعاوی ارثی، برای دفاع از وراثی که تبعه دولت فرستنده هستند و در صورت لزوم تصفیه اموال و یا تحویل آنها به وارث.

در اجرای وظایف کنسولی، در زمینه حفظ منافع اتباع، مأمورین کنسولی حق تحقیق، خواستن اطلاعات از مقامات محلی، ملاقات اتباع در زندان یا بیمارستان و برگزیدن وکیل دعاوی، و حضور در دادگاهها را دارند. مقامات محلی هم موظف‌اند، در صورت بازداشت یکی از اتباع دولت فرستنده پست کنسولی را در کوتاهترین مدت، باخبر سازند.

معذلک، اگر جرایم اتباع سنگین باشد و مجازات شدید طبق قوانین محل برای آنان تعیین گردد، کنسول نمی‌تواند بعنوان دفاع منافع آنان، برای رفع یا تخفیف مجازاتها رسماً مداخله نماید.

در مواردی که بازداشت یکی از اتباع دولت فرستنده، به اتهام جاسوسی باشد، معمولاً دولت پذیرنده از اعلام خبر و اجازه ملاقات به کنسول در زندان خودداری می‌کند. ضمناً باید در نظر داشت که ماده ۳۶ کنوانسیون در بند اول تبصره (الف) به کنسولها و اتباع آنان به طور متقابل حق آزادی ارتباط را داده است. در زمینه حفظ منافع اتباع، باید افزود که کنسول موظف است، در صورت اجحاف و تبعیض و وضع مقررات مضّر به حال اتباع خود نزد مقامات محل نسبت به رفع آنها اقدام نماید.

گونهٔ دوم کمک و مساعدت به اتباع: برخلاف «حفظ منافع اتباع» که کنسول با مقامات و ملت پذیرنده طرفیت داشت، در مورد «کمک و مساعدت به اتباع» ارتباط مستقیم با اتباع است و کنسول در انجام این وظیفه با مقامات دولت پذیرنده طرف نیست.

ماده ۵ کنوانسیون، در تبصره (ه) کمک و مساعدت به اتباع دولت فرستنده را اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی، از وظایف کنسولی شمرده است. وظایف کنسولی، در این زمینه نیز بسیار گوناگون است و قابل برشمردن نیست. از این قبیل است دادن اطلاعات در مسائل اقتصادی، بازرگانی، صادرات و واردات، توریسم، گمرک و غیره در حدی که مجاز باشد. در ارتباط قراردادن بازرگانان و دادن آدرس‌های لازم به مراجعین. راهنمایی بیماران و در صورت امکان کمک به آنان در یافتن بیمارستان. راهنمایی دانشجویان، جویندگان کار، معرفی راهنما و مترجم و غیره در صورت امکان، بدون آنکه تعهدی برای پست کنسولی ایجاد نماید. یاری به کسانی که مورد دستبرد قرار گرفته‌اند، مال‌باختگان که باید به وطن عودت داده شوند، دیوانگان و کسانی که از خود اراده‌ای ندارند، باید به هر کدام، طبق مقررات و قوانین مساعدت به عمل آید. کمک به کسانی که در حادثه رانندگی و یا سوانح دیگر آسیب دیده‌اند. قبول امانات از اتباع، در صورت سفارش و ناامنی و یا علل دیگر، ولی نکته قابل ذکر این است که این امانات مشمول مقررات مصونیت اموال پست کنسولی و بایگانی نمی‌شوند و بعضی از پست‌های کنسولی این امانات را نمی‌پذیرند.

پست کنسولی می‌تواند واسطه دریافت حقوق و مقرری اشخاص و یا مطالبات آنان از کشور فرستنده و تحویل آن به اتباع ذی‌حق که در حوزه کنسولی هستند، با توجه به قوانین و مقررات دولت فرستنده و پذیرنده باشد.

خارج از وظایف ذکر شده در کنوانسیون، طبق عرف بین‌الملل و یا طبق موافقتنامه‌های کنسولی وظایفی دیگر ممکن است بر کنسولها واگذار گردد، چنانکه در زمینه وظایف قضایی کنسولی گفته شد، ممکن است به مأمورین کنسولی اجازه آشتی‌دادن و یا میانجیگری و یا داوری بین اتباع داده شود. این وظایف حق کاپیتولاسیون بوجود نمی‌آورد و قبول و اجرا آن هم اجباری نیست حتی برای اتباع، معذلک معمولاً در مواردی، نفع طرفین اختلاف توسل به این طریق است، یکی به علت بیطرف‌بودن مأمورین کنسولی و دیگر نداشتن هزینه معمول برای محاکمات، بعضی موافقتنامه‌ها آشتی و میانجیگری را می‌پذیرند ولی حق داوری نمی‌دهند.

درهرحال نظر و حکم کنسول در این اختلافات فاقد ضمانت اجراء است و بستگی به حسن‌نیت طرفین دارد.

چند نکته درباره وظایف کنسولی

پس از برشمردن کلیات وظایف کنسولی و اشاره‌ای به جزئیات آن، جای آن است که چند نکته بر آنچه گفته شد، درباره وظایف کنسولی افزوده شود:

امکان ایجاد وظایف جدید: بر وظایفی که در ماده ۵ کنوانسیون، طی دوازده تبصره گنجانیده شده، ممکن است در آینده وظایف دیگری افزوده گردد، بدون آنکه تغییر و اصلاحی در متن کنوانسیون ضرورت پیدا کند. توضیح اینکه در پایان ماده ۵، در تبصره (م)، به دولتها اجازه داده شده است که انجام وظایف دیگری که مخالف قوانین و مقررات دولت پذیرنده نبوده و مورد ایراد آن نباشد، و یا اینکه در موافقتنامه‌ای بین دو دولت ذکر شده باشد، برعهده یک پست کنسولی محول نمایند. اهمیت این ماده در این است که راه را برای پیشرفت حقوق کنسولی و ایجاد وظایف جدید برای مأمورین کنسولی، باز می‌گذارد.

انجام وظایف دیپلماتیک توسط پست کنسولی: انجام وظایف دیپلماتیک، توسط مأموران کنسولی، در ماده ۱۷ کنوانسیون پیش‌بینی شده است که درباره آن، بطور جداگانه به تفصیل سخن خواهد رفت.

انجام وظایف کنسولی در خارج از حوزه کنسولی: بنابر ماده ۶ کنوانسیون: «مأمور کنسولی می‌تواند در شرایط خاصی، با موافقت دولت پذیرنده، وظایف کنسولی خود را در خارج از حوزه کنسولی خود انجام دهد». این در صورتی است که انجام وظایف کنسولی، در قلمرو کشور پذیرنده، ولی در خارج از حوزه کنسولی اختصاصی آن، باشد. مثلاً، دولت فرستنده که دارای دو یا چند پست کنسولی در کشور پذیرنده است، به علتی، مثلاً صرفه‌جویی، یکی از پستهای کنسولی خود را بسته و پست دیگر را مأمور اداره امور پست کنسولی تعطیل شده نماید. این وضع ممکن است برای مدت کوتاه و موقت باشد. در هر حال رضایت دولت پذیرنده

ضرورت دارد.

انجام وظایف کنسولی در قلمرو دولت ثالث: بنابر ماده ۷ کنوانسیون: «دولت فرستنده می‌تواند پس از اعلام به دولتهای ذی‌نفع، پست کنسولی را که در قلمرو دولت معینی تأسیس شده، مأمور انجام وظایف کنسولی در قلمرو یک دولت دیگر نماید، مگر آنکه یکی از دولتهای ذی‌نفع صریحاً با این امر مخالفت نماید».

علت این اقدام، از طرف دولت فرستنده، ممکن است مختلف باشد، مثلاً صرفه‌جویی در بودجه، کمی پرسنل کنسولی، دوربودن جغرافیایی یک شهر یا بندر در کشور ثالث از محل نمایندگی دیپلماتیک یا پست کنسولی در کشور و مجاوربودن آن با پست کنسولی در کشور دیگر، نداشتن پست کنسولی در دولت ثالث و لزوم حفظ و حمایت اتباع که در آن کشور ساکن هستند. قطع روابط دیپلماتیک با دولت ثالث و ضرورت حفاظت اموال و اماکن که ممکن است به پست کنسولی در دولت پذیرنده واگذار شود.

انجام وظایف کنسولی به نفع دولت ثالث: بنابر ماده ۸ کنوانسیون: «با اعلام لازم به دولت پذیرنده، پست کنسولی دولت فرستنده می‌تواند به نفع یک دولت ثالث، وظایف کنسولی را در قلمرو دولت پذیرنده انجام دهد، مگر آنکه دولت پذیرنده با این امر مخالفت نماید.»

در اینجا، دو حوزه کنسولی بر هم منطبق می‌شود، گرچه ممکن است یک حوزه وسیع‌تر از حوزه دیگر باشد، این مورد بسیار به ندرت اتفاق می‌افتد که یک پست کنسولی، به صورت ارگان مشترک درآید، معذلک کنوانسیون آنرا پیش‌بینی کرده است. در این صورت، شخص کنسول در حقیقت دو وظیفه جداگانه را برعهده می‌گیرد و بنابراین باید دو حکم موقت (معرفی‌نامه) جداگانه، یکی از طرف دولت متبوع خود و دیگر از طرف دولت ثالث داشته باشد و دو روانامه مختلف به او داده می‌شود. که در هر یک حدود حوزه او و درجه اختیارات و وظایفش تعیین می‌شود. انجام وظیفه هنگامی بر کنسول دشوار می‌گردد که بین منافع دولت متبوعش با منافع دولت ثالث تضادی به وجود آید.

* * *

آنچه تاکنون در این مبحث گفته شد، وظایف مثبت کنسولی بود. مأمورین کنسولی وظایف منفی هم دارند که در ماده ۵۵ کنوانسیون ذکر آنها رفته است، و در جای خود مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۵. طبقه‌بندی پستهای کنسولی

کنوانسیون روابط کنسولی، طی ماده ۹، رؤسای پستهای کنسولی را به چهار گروه تقسیم کرده است. این تقسیم‌بندی رؤسای پستهای کنسولی، گرچه صحیح است ولی هدف اصلی باید طبقه‌بندی (پستهای کنسولی) به چهار طبقه یا چهار درجه باشد، نه رؤسای آنها. برای یافتن ریشه این تقسیم‌بندی ـ که در نظر و در عمل ـ اشتباه می‌نماید، باید به سابقه آن مراجعه کرد.

ماده ۹ کنوانسیون درباره روابط کنسولی، تقلیدی از ماده ۱۴ کنوانسیون درباره روابط دیپلماتیک است که رؤسای پستهای دیپلماتیک را به سه طبقه تقسیم نموده است و این کنوانسیون اخیر نیز، بنوبه خود تکرار کنوانسیون وین ۱۸۱۵ درباره تقسیم‌بندی نمایندگان دیپلماتیک بود.

توضیح اینکه، در اوائل قرن نوزدهم، هنگامی که کنوانسیون ۱۸۱۵ تدوین می‌شد، سفیران نمایندگان سلاطین بودند و اهمیت بر سفارت بستگی به اهمیت شخص سفیر داشت و سفیران نیز به نوبه خود، درجه اهمیت و اعتبارشان به اقتدار و عظمت سلطانی بود که آنان را به نمایندگی خود، نزد سلطان دیگر اعزام می‌کرد. بنابراین مبنای طبقه‌بندی، قدرت سلاطین و عظمت دولتها بود که در شخصیت سفیر یا وزیر مختار که رئیس مأموریت دیپلماتیک بودند خلاصه می‌شد و به همین دلیل، اینان، محور تقسیم‌بندی قرار گرفتند.

در سال ۱۹۶۱ هنگامی که کنوانسیون روابط دیپلماتیک تدوین شد، برای حفظ سنت گذشته، بدون آنکه لزومی داشته باشد، طبقه‌بندی سفارتها براساس درجه رؤسای آنها حفظ گردید. امّا در مورد پستهای کنسولی، بهتر می‌بود، اگر به جای طبقه‌بندی رؤسای پست کنسولی، خود «پستهای کنسولی» تقسیم‌بندی می‌شد و مبنای آن اهمیت محل مأموریت، کثرت اتباع،

حساسیت منافع دولتی، وسعت بازرگانی و زیادی مشاغل و تعداد مأمورین لازم برای اداره پست کنسولی، در نظر گرفته می‌شد، چنانکه در عمل نیز چنین شده است.

با توجه به آنچه گفته شد، «پستهای کنسولی» به چهار طبقه یا درجه و یا چهار سطح، تقسیم می‌شود که به ترتیب اهمیت عبارت‌انداز:

۱. پست سرکنسولی ۲. پست کنسولی ۳. پست کنسولیاری ۴. پست نمایندگی کنسولی. در تأیید آنچه گفته شد، باید افزود که داشتن مقام کنسولی یا کنسولیاری دلیل بر این نیست که این مقامات سمت ریاست، در پست مربوطه را داشته باشند، بلکه ممکن است، در پست طبقات بالاتر، مشاغل پایین‌تری به آنان واگذار شود، مثلاً کسی که سمت کنسولیاری دارد، در یک پست سرکنسولی، مقام سوم یا چهارم ممکن است داشته باشد.

در هنگام تأسیس پست کنسولی، دولتها بین خود توافق می‌کنند که پست کنسولی خود را در کدام سطح تأسیس نمایند. حتی دولتی می‌تواند سطح کنسولی خود را در بالاترین درجه «پست سرکنسولی» تعیین کند و دولت متقابل، در سطح پایین‌تر یعنی «پست کنسولی» برقرار کند. همچنین از نظر تعداد پستها هم، دولتی که دارای منافع و اتباع بیشتری در کشور دیگر است، ممکن است با رضایت طرف مقابل، چند پست کنسولی تأسیس کند ولی دولت دیگر تعدادی کمتر و حتی اگر لازم نداند، هیچ پست کنسولی تأسیس ننماید. امّا آنچه مسلم است اینکه، در همه این موارد، موافقت دولتین ضرورت دارد.

یک پست کنسولی را پس از مدتی، می‌توان از مقام پایین به مقام بالاتر ارتقاء داد. به موجب بند سوم ماده ۴ کنوانسیون: «تغییرات بعدی در ...... طبقه ...... کنسولی از طرف دولت فرستنده فقط با موافقت دولت پذیرنده میسّر خواهد بود.»

عناوین رؤسای پستهای کنسولی

رؤسای پستهای کنسولی، بنابر سطح پستی که تصدی می‌کنند، در چهار گروه، به عناوین زیر می‌باشند:

۱. (سرکنسول) ـ در رأس (پست سرکنسولی)
۲. (کنسول) ـ در رأس (پست کنسولی)
۳. (کنسولیار) ـ در رأس (پست کنسولیاری)
۴. (نماینده کنسولی) ـ در رأس (پست نمایندگی کنسولی)

چند نکته، درباره این تقسیم‌بندی لازم به توضیح است.

۱. عناوین گروه دوم و سوم (کنسول و کنسولیار)، لازمه سمت آنان در ریاست پست کنسولی مربوط به آن نیست، چنانکه یک مأمور، با داشتن مقام کنسولی، ممکن است در یک پست سرکنسولی، سمت معاونت سرکنسول را داشته باشد و یا یک کنسولیار، در پست سرکنسولی یا کنسولی، به سمت‌های دیگر گماشته شود.

نگارنده در مقام کنسولی، در مونیخ، زیر نظر سرکنسول خدمت می‌کردم، بدون آنکه ریاست داشته باشم و دو وگاه سه نفرکنسولیار هم، در همان پست سرکنسولی. وظایف مختلف برعهده داشتند.

۲. سه گروه اول (سرکنسول، کنسول و کنسولیار)، اصولاً و معمولاً مأمورین حرفه‌ای و اعزام شده از طرف دولت فرستنده هستند و تابع آن کشور می‌باشند، ولی گروه چهارم (نماینده کنسولی) ممکن است، سمت افتخاری داشته و حتی از اتباع کشور پذیرنده باشد.

۳. (پست نمایندگی کنسولی) پایین‌ترین طبقه پستهای کنسولی است. رئیس این پست که (نماینده کنسولی) نامیده می‌شود، گاه از طرف دولت فرستنده منصوب و گاه از طرف سرکنسول و یا کنسول انتخاب می‌شود و به تأیید دولت فرستنده می‌رسد. اینان در صورت غیبت رئیس پست کنسولی بالاتر می‌توانند، موقتاً جانشین آنان شوند. در این حال نمایندگان کنسولی تابع پستهای بالاتر هستند و مستقلاً عمل نمی‌کنند.

بنابر ماده ۶۹ کنوانسیون (بند اول): «هر دولت در اتخاذ تصمیم نسبت به تأسیس یا پذیرش نمایندگی‌های کنسولی زیر نظر نمایندگان کنسولی که از طرف دولت فرستنده به عنوان رئیس پست کنسولی تعیین نگردیده‌اند آزاد است».

بسیاری از دولتها، با تأسیس پست نمایندگی کنسولی موافقت نمی‌کنند و لذا وضع این نمایندگیهای کنسولی به دقت در کنوانسیون تعیین نگردیده و صفات مأمورین رسمی دولت فرستنده را ندارند. به همین دلیل در بند دوم ماده ۶۹ کنوانسیون چنین آمده است: «شرایطی که تحت آن نمایندگیهای کنسولی، مذکور در بند ۱ ماده حاضر، می‌توانند به فعالیتهای خود ادامه دهند و همچنین مزایا و مصونیتهای نمایندگان کنسولی که تصدی این نمایندگیها را دارند، از طریق توافق بین دولت فرستنده، و دولت پذیرنده تعیین خواهد شد.»

نمایندگی کنسولی، در حقیقت دفتری است که در داخل قلمرو یک پست کنسولی بزرگتر تأسیس می‌شود و این در مواردی است که پست کنسولی بزرگتر، به علت بعد مسافت یا مشغله زیادی که دارد، امور یک شهر یا بندر یا حوزه محدودی را، و یا فقط بعضی از وظایف خود را به نماینده‌ای که تعیین کرده است واگذار می‌کند. برای نماینده کنسولی، روانامه صادر نمی‌گردد و جلب رضایت پذیرنده کافی است.

۴. کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی، که پستهای کنسولی را به چهار طبقه تقسیم کرده است، آنها را در روابط بین‌الملل تحت چهار عنوان به صورت متحدالشکل درآورد. معذلک این کنوانسیون تأیید می‌کند که این طبقه‌بندی: «به هیچ وجه، حق هیچ یک از طرفهای متعاهد را در تعیین و نامگذاری مأموران کنسولی، به استثناء رؤسای پستهای کنسولی، محدود نمی‌سازد.» (ماده ۹ بند دوم).

بنابراین، جز در مورد عناوین چهار طبقه رؤسای پستهای کنسولی که در کنوانسیون آمده و انتخاب آنها از جانب دولتها متعهد شده است، در مورد سایر اعضاء پستهای کنسولی، دولتها آزاد هستند که هر تقسیم‌بندی و عنوانی را که می‌خواهند، در مورد اعضاء پستهای کنسولی اختیار کنند و معمولاً در قراردادهای دوجانبه کنسولی، بین دولتها، در این مسائل توافق می‌کنند.

در مورد تقسیم‌بندی اعضاء پست کنسولی، بعداً در توضیح ماده ۱۹ کنوانسیون، شرح بیشتری خواهد آمد.

۶. انتصاب رئیس پست کنسولی

«رؤسای پستهای کنسولی، از طرف دولت فرستنده، منصوب و جهت انجام وظایف خود، از طرف دولت پذیرنده، پذیرفته می‌شوند» (ماده ۱۰ کنوانسیون، بند اول)

چنانکه به صراحت در این ماده ذکر شده است، انتصاب رئیس پست کنسولی دو مرحله دارد: مرحله نخست، گزینش نامزدی برای ریاست پست کنسولی از طرف دولت فرستنده است. این مرحله، منحصراً به قوانین و مقررات و تشخیص حکومت کشور فرستنده بستگی دارد و از قلمرو حقوق کنسولی خارج است.

مرحله دوم، پذیرفتن دولت پذیرنده و قبول شخص پیشنهاد شده، به عنوان رئیس پست کنسولی در حوزه تعیین شده است. این مرحله، به قوانین و مقررات و تشخیص حکومت پذیرنده مربوط است و طبق عرف بین‌الملل و سپس به موجب کنوانسیون روابط کنسولی، دولت پذیرنده در قبول یا رد شخص پیشنهاد شده کاملاً آزاد می‌باشد.

در بعضی کشورها، رؤسای پست کنسولی، منحصراً از طرف وزارت خارجه انتخاب و پیشنهاد می‌شود. در بعضی کشورها هم رئیس پست کنسولی، به مانند رئیس نمایندگی دیپلماتیک، از طرف رئیس کشور برگزیده شده و موافقت مجالس ملی هم لازم است و بالاخره در بعضی دیگر از کشورها رئیس پست کنسولی از طرف وزارت خارجه پیشنهاد و رئیس کشور، پس از موافقت دولت پذیرنده، انتصاب را تصویب می‌کند.

در جمهوری اسلامی ایران، نحوه انتصاب به گونه‌ای است که در خبر روزنامه اطلاعات، به تاریخ ۳۰ اردیبهشت ۱۳۷۲ به چاپ رسیده است که عیناً نقل می‌گردد:

«انتصاب سرکنسول ایران در مونیخ ـ سرویس سیاسی: به پیشنهاد آقای ولایتی وزیرامورخارجه و به تصویب آقای هاشمی رفسنجانی، رئیس جمهوری، آقای محسن مرتضایی‌فر، به سمت سرکنسول جمهوری اسلامی ایران در مونیخ منصوب شد.»

بند دوم ماده ۱۰ کنوانسیون، عرف موجود بین‌المللی درباره نحوه انتصاب رؤسای پست کنسولی را تأیید کرده و چنین انشاء شده است: «مشروط به مقررات کنوانسیون حاضر، نحوه

انتصاب و پذیرش رئیس پست کنسولی، به ترتیب طبق قوانین و مقررات و عرف دولت پذیرنده تعیین می‌گردد.»

کسی که برای ریاست پست کنسولی در نظر گرفته می‌شود، اصولاً باید مأمور و کارمند حکومت فرستنده باشد، تا در برابر مقامات دولت فرستنده احساس مسئولیت نماید.

برای هر طبقه از پستهای کنسولی، باید رئیس پستی با مقام مناسب آن در نظر گرفت، چنانکه برای پست سرکنسولی، سرکنسول و برای پست کنسولی، کنسول ..... باید باشد و به این سمت هم معرفی شود، در غیر این صورت ریاست پست موقت محسوب می‌شود. انتصاب رئیس پست کنسولی تشریفات خاصی دارد. ابتدا، حکم موقت (معرفی‌نامه) به نام نامزد ریاست پست کنسولی صادر و به دولت پذیرنده اطلاع داده می‌شود. دولت پذیرنده در صورت موافقت (روانامه)ای به نام کنسول صادر می‌کند. اگر صدور (روانامه) مستلزم تشریفات طولانی باشد، به رئیس پست کنسولی (پذیرش موقت) داده می‌شود تا بتواند وظایف خویش را تا وصول روانامه انجام دهد.

در آغاز کار، تشریفات معرفی و آشنایی رئیس پست کنسولی با مقامات محلی انجام می‌گیرد. در صورت غیبت موقت رئیس پست کنسولی، یکی از مأمورین پست کنسولی موقتاً تصدی اداره پست کنسولی را برعهده می‌گیرد. تقدم و تأخر بین طبقات مختلف پست کنسولی در همه تشریفات رعایت می‌گردد. اینها مطالبی است که از این پس به ترتیب مورد بحث قرار می‌گیرد.

حکم مأموریت یا (حکم موقت)

دولت فرستنده، هنگامی که شخص را طبق مقررات داخلی خود، برای ریاست یک پست کنسولی در نظر می‌گیرد، باید مشخصات وی را که شامل نام، نام خانوادگی، طبقه، حوزه کنسولی که وظایف خود را در آنجا انجام می‌دهد، همه را در سندی ذکر کرده و آنرا برای جلب نظر موافق مقامات دولت پذیرنده ارسال دارد.

به این سند، در متن فارسی کنوانسیون (حکم مأموریت) گفته شده است. (ماده ۱۱ بند اول). ولی این سند، با مشخصاتی که دارد، بهتر است (حکم موقت) یا (معرفی‌نامه) نامیده شود، زیرا حکمی است که معلق به قبول دولت پذیرنده است و قطعیت ندارد. بهرحال معرفی‌نامه که باید دارای اطلاعات مذکور باشد، ممکن است شکلهای متفاوت داشته و به اسامی مختلف خوانده شود، مثلاً فرمان یا حکم یا گواهی‌نامه و غیره.

ماده ۱۱ کنوانسیون بند اول، چنین است: «برای رئیس پست کنسولی، از طرف دولت فرستنده در مورد هر انتصاب، حکم مأموریت یا سندی مشابه، صادر می‌گردد که مؤید سمت او بوده و معمولاً حاوی نام و نام خانوادگی و طبقه و رتبه او در حوزه کنسولی و مقر پست کنسولی می‌باشد.»[1] بدون آنکه دستور خاص و یکسان، درباره (معرفی‌نامه) در مورد سرکنسول و کنسول، باشد، در زبانهای خارجی به لتر پاتنت[2] معروف است. و معرفی‌نامه درباره کنسولی و نمایندگی کنسولی را لیسانس[3] می‌گویند. ولی چنانکه گفته شد، شکل این اسناد و نامهایی که بر آن می‌نهند، گرچه متفاوت است ولی مقصود واحدی را می‌رسانند و آن معرفی نامزد جدید برای ریاست پست کنسولی است.

«در صورت موافقت دولت پذیرنده، دولت فرستنده می‌تواند به جای حکم مأموریت یا سند مشابه آن ـ اعلامیه‌ای حاوی نکات مزبور در بند یک این ماده به دولت پذیرنده ارسال دارد.» (ماده ۱۱ بند سوم)

در متن ۱۱ بند سوم، کلمه‌ای که به فارسی (اعلامیه) آمده است به زبانهای خارجی نوتیفیکیشن[4] گفته شده، که ترجمه صحیح آن «ابلاغ یا ابلاغیه» است. چون موضوع (معرفی‌نامه) تا هنگامی که پذیرش اعلام نشده جنبه محرمانه دارد و اعلام نمی‌شود، بهتر می‌بود در ترجمه فارسی (ابلاغ) گفته می‌شد که موضوع تنها به دولت معرفی‌کننده و دولت معرفی‌شده محدود می‌گردد. اگر حکم (مأموریت) بصورت (اعلامیه) بوده و

---

۱. ترجمه فارسی این پاراگراف حاوی اغلاطی است که در قسمت ترمینولوژی توضیح داده شده است.

2. Commission Consulaire, Lettre Patente

3. Patente, Licence, Decret, Lereset

4. Notification

آشکار باشد، دولت پذیرنده در رد آن دچار محظور می‌گردد و برای دولت فرستنده نیز ناخوشایند است.

معرفی‌نامه، به شخص یا مقام یعنی خطاب نشده، بلکه به نام حکومت پذیرنده ارسال می‌گردد. ارسال معرفی‌نامه کنسولی، دلیلی بر شناختن دولت یا حکومت پذیرنده، از طرف دولت فرستنده نیست، گرچه ممکن است مقدمه آن باشد. در معرفی‌نامه، درخواست می‌شود که شخص تعیین شده، با مشخصات داده شده، به عنوان رئیس پست کنسولی، نزد حکومت پذیرنده، در حوزه معین شناخته شود و به او امتیازاتی که لازمه انجام وظایف اوست اعطاء گردد و ضمناً از مساعدت و پشتیبانی او در مواقع لزوم دریغ نگردد.

ارسال حکم مأموریت، یا صحیح‌تر گفته شود (معرفی‌نامه)، به طرق مختلف ممکن است انجام گیرد، بنابر بند دوم ماده ۱۱ کنوانسیون: «دولت فرستنده حکم مأموریت یا سند مشابه آن را از مجرای دیپلماتیک یا از هر طریق دیگر به حکومت دولتی که رئیس پست کنسولی در سرزمین آن باید انجام وظیفه کند، ارسال خواهد داشت». از جمله طرق ارسال معرفی‌نامه، ممکن است، رئیس پست کنسولی که مأموریتش به پایان رسیده، باشد که شخصاً برای جانشین خود پذیرش بخواهد.

روانامه یا (اکزکواتور)

دولت پذیرنده، پس از دریافت (معرفی‌نامه)، به بررسی آن پرداخته و در صورتی که با شخصی که به عنوان رئیس پست کنسولی پیشنهاد شده است موافق بوده و یا مخالفتی با انتصاب او نداشته باشد، در این صورت موافقت خود را طی نوشته‌ای به دولت فرستنده ابلاغ می‌کند. این نوشته هم، که در حقیقت اجازه نامه اشتغال به کار کنسولی است، به هر صورتی که باشد، روانامه (یا اکزکراتور)[1] نامیده می‌شود.

بنابر ماده ۱۲ کنوانسیون، (بند اول)، «رئیس پست کنسولی، به موجب اجازه‌نامه‌ای که از

---

1. Excquatur

جانب دولت پذیرنده صادر و به هر شکل که باشد، روانامه نامیده می‌شود، برای انجام وظایف خود پذیرفته می‌شود.» صدور روانامه، از طرف دولت پذیرنده گواهی شناختن یک نفر به عنوان ریاست پست کنسولی با تمام صلاحیتهای منسوب به وی و اجازه دادن به او برای اجراء آزادانه اختیاراتش و برخورداری از امتیازات شناخته شده مربوط به شغل اوست. روانامه، در قالب قوانین و مقررات کشور پذیرنده صادر می‌گردد.

روانامه ممکن است به صورت فرمان رئیس دولت و به امضاء وزیرخارجه باشد و یا به صورتهای دیگر مثلاً ابلاغیه که در هر حال از طریق دیپلماتیک برای دولت فرستنده ارسال می‌گردد. نسخه اصلی، یا نسخه گواهی شده روانامه، در اختیار کنسول گذاشته می‌شود. روانامه خاص سرکنسول و کنسول است که به ریاست پست کنسولی منصوب می‌شوند. در مورد صدور روانامه برای کنسولیار و نماینده کنسولی گرچه رئیس پست باشند در کنوانسیون اشاره‌ای نشده است. ظاهراً ابلاغ موافقت دولت پذیرنده کافی است و نیازی به (روانامه) ندارند.

در زبان فارسی (معرفی‌نامه) یا حکم مأموریت و یا حکم انتصاب که گفته شد به زبان فرانسه پاتنت[1] می‌گویند، و همچنین برای لغت اکزکواتور برابرهای معین وجود ندارد. استاد صدیق حضرت درکتاب (حقوق بین‌الملل عمومی) پاتنت را برابر با (روانامه) گرفته و (اکزکواتور) را برابر (معرفی‌نامه) آورده است، زیرا به عقیده او کلمه نخستین برابر با پذیرش یا آگرمان سفیران است و لغت دوم (معرفی‌نامه) برای معرفی رئیس جدید پست کنسولی به مقامات محلی می‌باشد. (کتاب «حقوق بین‌الملل عمومی» ـ جلد دوم ـ چاپ دانشگاه تهران ـ صفحه ۳۰) اما در ترجمه متن فارسی کنوانسیون، در مواد ۱۱ و ۱۲، ترجمه به صورت معکوس می‌باشد. در این تألیف، اصطلاحات، آن چنانکه در متن رسمی کنوانسیون آمده و به تصویب مقامات رسمی رسیده، بکار رفته است.

در اینجا، لازم است به دو نکته اشاره شود:

یکی اینکه، روانامه، گرچه موافقت با آغاز وظایف رئیس پست کنسولی جدید است.

---

1. Patente

ولی اعتبار آن شامل همه اعضاء و پست کنسولی که زیر نظر او انجام وظیفه می‌کند می‌شود. دیگر آنکه، روانامه هم به مانند حکم موقت یا (معرفی‌نامه) که به نام رئیس پست کنسولی صادر می‌گردد، دلیل بر این نیست که دولت پذیرنده، به طور ضمنی یا عملی، حکومت و یا دولت فرستنده کنسول را شناخته است و این از خصوصیات نهاد کنسولی است که ممکن است دو کشور، بدون اینکه یکدیگر را شناخته باشند، بین خود روابط کنسولی برقرار کنند و پست کنسولی تأسیس نمایند.

* * *

صدور روانامه، چنانکه گفته شد، اصولاً برای سرکنسول و کنسول لازم است ولی، کنوانسیون موارد خاص دیگری هم پیش‌بینی کرده است، یکی اینکه «درصورتی که قوانین و مقررات دولت فرستنده ایجاب کند، این دولت می‌تواند جهت یک مأمور کنسولی که رئیس پست کنسولی نباشد، از دولت پذیرنده تقاضای صدور روانامه نماید» (ماده ۱۹ کنوانسیون بند سوم) و در مقابل نیز «چنانچه قوانین و مقررات دولت پذیرنده ایجاب کند، این دولت می‌تواند به مأمور کنسولی که رئیس پست کنسولی نباشد، روانامه اعطاء نماید» (ماده ۱۹ کنوانسیون بند چهار)

چنانکه در متن این دو اشاره شده، این دو استثناء بستگی به قوانین و مقررات داخلی کشورها دارد و موارد آن بسیار نادر است.

امتناع دولت پذیرنده از صدور (روانامه)

در مورد رؤسای پستهای کنسولی، به مانند رؤسای نمایندگیهای دیپلماتیک، ممکن است، شخص پیشنهاد شده مورد قبول کشور پذیرنده قرار نگیرد و به عبارت دیگر، آن شخص از نظر این دولت (نامطلوب) تلقی گردد. در این صورت از صدور روانامه برای او خودداری می‌شود. ماده ۱۲ بند دوم کنوانسیون چنین می‌گوید که دولت پذیرنده «ملزم به ارائه دلایل امتناع خود به دولت فرستنده» در نپذیرفتن شخص تعیین شده نیست.

در گذشته، در تئوری و بین نویسندگان حقوقی، درباره لزوم و یا عدم لزوم ارائه دلیل برای نپذیرفتن نامزد ریاست پست کنسولی، اختلاف نظر وجود داشت.

آنچه مسلم می‌نماید این است که دولتها، به علت استقلال و حاکمیتی که دارند و در کنوانسیون نیز بارها بر آن تأکید شده است حق دارند از پذیرفتن پیشنهاد نامزدی شخص معینی امتناع کنند، ولی در مورد ارائه دلیل، دو دستگی وجود داشت.

در کمیسیون حقوق بین‌الملل، هنگام تدوین ماده ۱۲، بحث زیادی در این باره شد. بعضی معتقد بودند که دلایل امتناع باید ارائه شود و استدلال می‌کردند که با الزام دولتها به ارائه دلیل موارد امتناع و رد صدور روانامه کاهش می‌یابد و علاوه بر این چون دلایل باید اظهار شود، ناچار باید این دلایل موجه و قابل قبول باشند.

ولی مخالفین نظر فوق اظهار عقیده می‌کردند، دلایلی که ارائه می‌شود ممکن است مورد قبول دولت فرستنده قرار نگرفته و یا ناوارد و غیرکافی و ناموجه تلقی گردد و در این صورت، اختلافاتی بین دو دولت پدید آید. در عرف بین‌الملل، در گذشته هم، ارائه دلایل الزامی نبود. کنوانسیون هاوانا (۱۹۲۸) نیز که توسط دول امریکایی درباره روابط کنسولی تهیه شد، دولت پذیرنده را که از پذیرفتن نامزد پست کنسولی امتناع می‌کرد، مجبور به ارائه دلایل نمی‌کرد.

و اما، به نظر نویسندگان حقوقی، ماده ۱۲ کنوانسیون روابط کنسولی، طوری نوشته شده که مفهوم آن این است، اصولاً دولتی که از صدور روانامه خودداری می‌کند دلایل خود را ارائه می‌دهد، و از طرف دیگر، مفهوم مخالف آن هم این است که اگر دولتی رئیس جدید پست کنسولی را نپذیرد «ملزم به ارائه دلایل امتناع خود به دولت فرستنده نمی‌باشد». «ملزم» نبودن، نقطه انعطاف ماده ۱۲ بند دوم را در خود دارد.

در عمل گاه دولتها، دلایل امتناع خود را محرمانه به اطلاع دولت فرستنده می‌رسانند و اما برای حفظ حیثیت شخص نامزد شده، دلایل مخالفت خود را اعلام نمی‌کنند تا دولت فرستنده شخص دیگری برای ریاست پست کنسولی خود معرفی نماید.

از نظر حقوقی، چون بیشتر موارد، علل امتناع علنی نمی‌شود، تهیه فهرستی از موارد رد

تقاضای روانامه، ممکن نیست ولی در هر حال، گاه دولت فرستنده که از رد پیشنهاد خود ناخشنود است، احتمال دارد، اقدام به مقابله به مثل نماید، بدون آنکه دلیل موجهی برای عدم صدور روانامه داشته باشد. در هر حال باید در نظر داشت که عدم صدور روانامه، گرچه برای دولت پیشنهادکننده خوشایند نیست، ولی آثار سوء آن کمتر از بازپس خواستن روانامه است که پس از پذیرفتن کنسول و اشتغال او، ممکن است روی دهد و این موضوعی است که به موقع خود مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

پذیرش موقت رئیس پست کنسولی

پس از معرفی شخص تعیین شده برای ریاست پست کنسولی، گاه جریان صدور، روانامه، بنابر مقررات و تشریفات کشور پذیرنده به مدت زیادی نیاز دارد. برای اینکه، در این مدت که تشریفات اداری مسیر خود را طی می‌کند، یک پست کنسولی، بدون رئیس نماند، راه‌حلی وجود دارد و آن این است که مقامات مربوطه دولت پذیرنده به اطلاع دولت فرستنده می‌رسانند که رئیس پذیرفته شده، در انتظار صدور روانامه «می‌تواند جهت انجام وظایف خود بطور موقت پذیرفته شود» و کار خود را آغاز کند. این رسمی است که از قدیم، در روابط کنسولی، وجود داشته و کنوانسیون نیز، آنرا طی ماده ۱۳، بازگو کرده است. بدیهی است که از هنگام آغاز وظایف، گرچه دوره موقت، موقت است، ولی رئیس پست دارای تمام امتیازات رؤسای شاغل پستهای کنسولی خواهد شد.

پذیرش موقت[1] ممکن است از طرف مقامات صلاحیتدار، بطور شفاهی یا کتبی ابلاغ شود، ولی در هر حال، نظر به آثار حقوقی که بر آن مترتب است، بهتر آن است که به صورت کتبی باشد.

قبلاً، پذیرش موقت، براساس نزاکت بین‌المللی بود، ولی با واردشدن آن در کنوانسیون به صورت مقررات حقوق کنسولی درآمد و امروزه در روابط دولتها، بسیار رایج است. با اینکه، در

---

1. Admission Prosisoire

دوره موقت، رئیس پست کنسولی، شغل خود را احراز می‌کند، ولی بنظر بعضی از نویسندگان حقوقی، تا وصول قطعی روانامه، انتصاب کامل نیست و شخصی که به عنوان رئیس پست کنسولی عمل می‌کند، بهتر است از مذاکرات در مسائل مهم و ملاقات با مقامات رسمی محل احتراز کرده و تنها به امور جاری پست کنسولی و اتباع رسیدگی کند.

نکته قابل ذکر، در این زمینه، این است که، قبول موقت از طرف دولت پذیرنده، مانع از آن نیست که این دولت، بنابر علل و جهاتی که خود تشخیص می‌دهد، از صدور روانامه خودداری نماید. برای اینکه، قبول موقت، حقی برای رئیس موقت پست کنسولی، برای دریافت (روانامه) ایجاد نمی‌کند.

اعلام و معرفی رئیس جدید پست کنسولی

دولت پذیرنده موظف است «به مجرد آنکه رئیس پست کنسولی جهت انجام وظایف خود، حتی به طور موقت پذیرفته شود»، «موضوع را بلافاصله، به اطلاع مقامات ذی‌صلاحیت حوزه کنسولی مربوطه» برساند (ماده ۱۴ کنوانسیون، بند اول).

این معرفی، برای رسمیت دادن به سمت رئیس جدید پست کنسولی نزد مقامات محل و ایجاد تسهیلات در انجام وظایف اوست. و اما، از طرف دیگر، باید کسی که به مقام ریاست پست کنسولی منصوب گردیده، به محض ورود به محل مأموریت و احراز مقام خود، طی نامه‌هایی ورود خویش و آغاز کار خود را به مقامات مربوطه حوزه مأموریت و همچنین رؤسای پستهای کنسولی مستقر در آن حوزه اطلاع دهد. متصدی موقت پست کنسولی هم، باید از قبل و با کمک تشریفات محل، فهرستی از مقامات عالی‌رتبه که رئیس جدید می‌باید از آنان دیدار نماید تهیه کند و ملاقاتها هم باید، هرچه زودتر و معمولاً ظرف چند روز اول انجام گیرد. ملاقاتهای تشریفاتی اصولاً باید برحسب تقدم صورت گیرد و دیدار از رؤسای سایر پستهای کنسولی، نخست با آنان که مقدم هستند و در طبقه بالاتر قرار دارند به عمل آید و سپس از رؤسای پستهای هم طبقه انجام می‌گیرد. رؤسای پستهای کنسولی طبقات پایین‌تر، باید از تازه

وارد دیدن نمایند.

ملاقاتها که مقدمه آشنایی است، باید طوری ترتیب داده شود که حتی‌الامکان در همان روزهای اولیه ورود انجام گیرد، تا رئیس جدید فرصت یابد وظایف خود را زودتر آغاز نماید. از نظر تشریفاتی، هرقدر زودتر دیداری با بازدید پاسخ داده شود، نشانه احترام به شخص دیدارکننده است. بنابراین بهتر است، همیشه در حداقل فرصت، پاسخ ملاقاتهای تشریفاتی داده شود. همسر رئیس پست کنسولی نیز اگر در مأموریت همراه باشد، وظایفی مشابه او را خواهد داشت.

علاوه بر دیدار از مقامات دولتی و رسمی و کنسولی، رئیس هر پست کنسولی، باید به طریق مقتضی، با شخصیت‌های ذی‌نفوذ و سرشناس محلی، که حین انجام وظایف ممکن است با آنان سروکار داشته باشد، آشنایی و دوستی برقرار کند و ضمناً با اتباع هموطن که در محل دارای سوابق و حسن شهرت هستند تماس حاصل نماید. این دوستی‌ها و آشنایی‌ها، در تسهیل کار و وظایف کنسولی همیشه مؤثر خواهد بود.

آنچه که باید در نظر گرفت، این است که، ترتیب معرفی و ملاقاتها و تشریفات مربوط به آن، در کشورها متفاوت است و در هر مورد، باید از آداب و رسوم محل قبلاً تحقیق شود و طبق آن رفتار گردد. دولت پذیرنده، ضمن معرفی رئیس جدید پست کنسولی، به مقامات محلی، لازم است، «تدابیر لازم به منظور اینکه، رئیس پست کنسولی بتواند وظایف محوله را انجام داده و از مزایای پیش‌بینی شده در مقررات کنوانسیون» برخوردار گردد، اتخاذ نماید. (بند دوم، ماده ۱۴).

برخورداری رئیس جدید پست کنسولی از امتیازات کنسولی، اعم از مصونیتها و آزادیها و معافیتها، هنگامی آغاز می‌شود که وی روانامه خود را دریافت کندو یا با آغاز اشتغال وی در پست ریاست، بطور موقت (طبق ماده ۱۳ کنوانسیون) موافقت گردد.

تصدی موقت پست کنسولی

اداره موقت یک پست کنسولی هنگامی است که به علت مرخصی، بیماری، فوت، تغییر

رئیس پست، فراخواندگی و یا هر علت دیگر، برای مدتی کوتاه یا بلند ریاست پست کنسولی خالی بماند. در این صورت برای اداره امور کنسولی لازم است کسی موقتاً به جای او انجام وظیفه کند. اصولاً در هر پست، نفر دوم از نظر تقدم پس از رئیس می‌باید در غیبت رئیس جانشین او شود. در زبان فارسی کسانی که می‌توانند جانشین رئیس شده و به جای او عمل کنند، معمولاً به اصطلاحات قائم مقام، کفیل، مسئول، جانشین و متصدی ... خوانده می‌شوند.

در نمایندگیهای دیپلماتیک، اصطلاح خاصی برای جانشین رئیس مأموریت است که (کاردار موقت) می‌باشد که به زبان‌های خارجی شارژدافر[1] می‌گویند. در کنوانسیون روابط کنسولی، طی ماده ۱۵ بند اول: «هرگاه رئیس پست کنسولی قادر به انجام وظایف خود نبوده یا پست او بلامتصدی باشد، ممکن است یک متصدی موقتاً به عنوان رئیس پست کنسولی» عمل نماید. در بندهای دیگر ماده ۱۵، عنوان «متصدی موقت پست کنسولی» تکرار گردیده است.

در هنگامی که نگارنده در سرکنسولی مونیخ در مقام معاونت سرکنسول انجام وظیفه می‌کردم، یک بار از روی بی‌اطلاعی در غیاب رئیس، نامه‌ها را با عنوان (کاردار موقت سرکنسولی) امضاء کردم. از سوی وزارت امورخارجه به من ابلاغ شد که اصطلاح (کاردار موقت) خاص سفارت و (متصدی موقت) برای پست کنسولی بکار می‌رود. پس از آن طبق دستور رفتار شد.[2]

و امّا در کتاب (راهنمای نگارشی وزارت امورخارجه) که دستورالعملی برای کارمندان آن وزارت خارجه بود و در حوالی سال ۱۳۵۰ توزیع گردید، در صفحه ۱۱۹ ضمن دستور تهیه کارتهای ویزیت، در نمایندگیها، در بند ۷ چنین نوشته شده است: «در غیاب سرکنسول، معاون سرکنسولگری، نام خود را به عنوان (کفیل) ذکر می‌کند .....».

با اینکه متن اخیر، جدیدتر از متن کنوانسیون است. معذلک، نظر به اهمیت متن رسمی ترجمه شده کنوانسیون، باید همان اصطلاح «متصدی موقت پست کنسولی» را معتبر

---

1. Chargé d'affaires ad Interim

۲. در زبان فرانسه (متصدی موقت) در پست کنسولی را Gérant Inerimaire و در انگلیسی ... Acting Head می‌گویند.

دانست.

* * *

اگر غیبت رئیس پست کنسولی قابل پیش‌بینی نباشد، در این صورت نمایندگی دیپلماتیک در کشور پذیرنده، متصدی موقت پست کنسولی را به وزارت خارجه دولت پذیرنده معرفی می‌کند و اگر نمایندگی دیپلماتیک در این کشور نباشد، رئیس پست کنسولی کسی را که بعد از او در غیابش تصدی امور کنسولی را برعهده خواهد گرفت، به مقامات وزارت خارجه پذیرنده معرفی خواهد کرد. اگر غیبت رئیس پست کنسولی ناگهانی باشد و نتواند این معرفی را انجام دهد، هر مقام صلاحیتدار دولت فرستنده می‌تواند مراتب را به وزارت خارجه پذیرنده اطلاع دهد. (ماده ۱۵ بند دوم).

چنانکه از محتویات ماده ۱۵، بند دوم معلوم می‌شود، معرفی متصدی موقت پست کنسولی همیشه باید از طریق وزارت خارجه دولت پذیرنده بعمل آید، درحالی که در مواردی که غیبت کوتاه است، گرچه در کنوانسیون پیش‌بینی نشده برای کاستن تشریفات ممکن است مراتب تنها به مقام مربوطه محل اطلاع داده شود.

اگر کسی که به عنوان متصدی موقت پست کنسولی معرفی می‌شود، از طبقه مأمورین دیپلماتیک نمایندگی در کشور پذیرنده باشد، این تصدی خودبخود انجام می‌گیرد، در غیر این صورت (مثلاً معرفی کارمندان اداری و فنی و یا مأمور دیپلماتیک در کشور ثالث) تصدی شخص معرفی شده، منوط به رضایت دولت پذیرنده خواهد بود. (بند دوم، پاراگراف آخر، ماده ۱۵).

اگر کسی که برای تصدی موقت پست کنسولی انتخاب می‌شود، از مأمورین دیپلماتیک نمایندگی در کشور پذیرنده باشد، در این صورت وی همچنان از امتیازات دیپلماتیک که بیش از امتیازات کنسولی است در مدت تصدی بهره‌مند خواهد شد، مگر آنکه دولت پذیرنده مخالفت داشته باشد (ماده ۱۵ بند چهارم).

متصدی موقت پست کنسولی مورد حمایت دولت پذیرنده بوده و با وی به مانند رئیس

پست کنسولی رفتار خواهد شد و از امتیازات کنسولی برخوردار می‌گردد ولی دادن امتیازات خاص رئیس پست کنسولی به متصدی موقت، از طرف دولت پذیرنده الزامی نیست. (ماده ۱۵ بند سوم). چون متصدی موقت، معمولاً برای مدت کوتاه است نیازی به (معرفی‌نامه) و (روانامه) ندارد و اعلام نام و نام خانوادگی کافی است. ارسال نمونه امضاء متصدی موقت به مقامات مربوطه ضروری است. در صورت امکان، معرفی متصدی موقت باید قبل از غیبت رئیس پست کنسول انجام گیرد.

حق تقدم بین رؤسای پستهای کنسولی

رؤسای پستهای کنسولی به مانند رؤسای نمایندگیهای سیاسی، بعضی نسبت به بعضی دیگر حق تقدم دارند. اساس حق تقدم مبتنی بر اصل مساوات دولتهاست. بنابراین باید حق تقدم رؤسای پست کنسولی در کشور پذیرنده، طبق مقررات واحد و بدون تبعیض اجراء گردد.

در مرحله اول، طبقات کنسولی براساس ماده ۹ به چهار گروه تقسیم می‌شوند که از نظر تقدم، سرکنسولها مقدم بر کنسولها و کنسولها مقدم بر کنسولیارها و کنسولیارها مقدم بر نمایندگان کنسولی می‌باشند.

مراحل بعدی تقدم، طی ماده ۱۶ کنوانسیون، به شرح زیر تعیین گردیده است.

- در هر طبقه تاریخ صدور روانامه، مأخذ تقدم است. بنابراین رؤسای کنسولی که زودتر روانامه دریافت داشته‌اند مقدم بر آنهایی هستند که بعداً روانامه گرفته‌اند.

- تاریخ پذیرش موقت یک رئیس پست کنسولی، و اجازه به او برای انجام وظایف، حکم روانامه را دارد. بنابراین ارجح آن است که پذیرش موقت به صورت کتبی و با ذکر تاریخ، به اطلاع رئیس پست کنسولی رسانده شود تا موجب سوء تفاهمات تشریفاتی در آینده نباشد. تاریخ روانامه در این مورد، ازرش تشریفاتی ندارد.

- ترتیب تقدم، بین دو یا چند رئیس پست کنسولی که در یک تاریخ روانامه یا پذیرش موقت دریافت داشته‌اند، طبق تاریخی که حکم مأموریت یا (معرفی‌نامه) و یا ابلاغیه انتصاب

آنان به دولت پذیرنده تسلیم گردیده، تعیین می‌گردد.

ـ متصدیان موقت پستهای کنسولی از نظر تقدم، بعد از تمام رؤسای پستهای کنسولی قرار می‌گیرند و تقدم بین آنان براساس تاریخ تصدی موقت آنان در پست کنسولی است.

ـ کنسولهای افتخاری، که ریاست پستهای کنسولی را دارند، در هر طبقه پس از رؤسای حرفه‌ای (کاربری) پستهای کنسولی قرار می‌گیرند.

توضیح اینکه اگر رئیس پست سرکنسولی افتخاری باشد، پس از کلیه سرکنسولهای حرفه‌ای قرار می‌گیرد ولی همین سرکنسول افتخاری مقدم بر کنسولهای حرفه‌ای که در پست کنسولی ریاست دارند می‌باشد. رؤسای پستهای کنسولی، بر مأموران کنسولی که چنین مقامی را ندارند، مقدم خواهند بود و این در موردی است که مثلاً یک کنسول که معاونت سرکنسولی را دارد، از نظر تقدم بعد از کنسولیاری که در همان حوزه ریاست پست کنسولیاری را عهده‌دار است قرار می‌گیرد، گرچه از نظر رتبه بالاتر است. موضوع تقدم کارمندان پست کنسولی و تقدم بین آنان، جداگانه مورد بحث قرار می‌گیرد.

❊ ❊ ❊

نکته مهمی که معلوم نیست چرا در این ماده ۱۶ به آن اشاره نشده و شاید علت وضوح آنست، اینکه نظم ماده ۹ درباره طبقه‌بندی پستهای کنسولی در اینجا تکرار نگردیده درحالی که سراسر شش بند ماده ۱۶ تقسیم‌بندی پستهای کنسولی به چهار طبقه باید رعایت شود و عدم ذکر صریح آن ممکن است اختلالی در تفسیر آن بوجود آورد.

چنانکه در کتاب (حقوق دیپلماتیک و کنسولی) تألیف دکتر جواد صدر آمده است، عدم توجه به طبقات چهارگانه پستهای کنسولی موجب گردیده که ترتیب تقدم چنین ذکر گردد: «... پس از ردیف رؤسای پست کنسولی، رؤسای [متصدیان] موقت برحسب تاریخ شروع بکار و پس از آنها، رؤسای افتخاری پست کنسولی هستند ...». (کتاب «حقوق دیپلماتیک و کنسولی» از انتشارات دانشگاه تهران ـ چاپ دوم ـ ۱۳۷۱) و این با آنچه که از ماده ۱۶ استنباط می‌شود، مغایرت دارد.

۷. تقسیم‌بندی کارکنان پست کنسولی

«کارکنان پست کنسولی» شامل همه کسانی است که در زیر نظر و تحت مسئولیت رئیس یک پست کنسولی کار می‌کنند و این اصطلاح طبق ماده ۱ کنوانسیون بند اول، تبصره (ح) شامل: مأمورین کنسولی (به استثنای رئیس پست کنسولی) و کارمندان کنسولی و خدمه کنسولی می‌باشد.

این تقسیم کارکنان پست کنسولی، به سه طبقه که در کنوانسیون آمده است، از بسیاری لحاظ، خصوصاً از نظر امتیازاتی که برای هر گروه جداگانه در نظر گرفته شده اهمیت فراوان دارد و در بررسی و تفسیر مواد کنوانسیون، همه جا باید جدایی این سه گروه از یکدیگر در نظر گرفته شود. در اینجا، به اختصار درباره هر یک از سه گروه، توضیحی خواهد آمد.

گروه اول ـ مأمورین کنسولی

مأمورین کنسولی اصولاً کارمندان دولت فرستنده هستند که به کشور پذیرنده اعزام و به این عنوان رسماً به مقامات مربوطه معرفی می‌شوند. اصطلاح مأموران کنسولی شامل رئیس پست نیز هست ولی اصطلاح کارکنان کنسولی شامل رئیس پست کنسولی نیست ولی سایر اعضاء پست کنسولی را دربر می‌گیرد. مأمورین کنسولی بالاترین مقام و بیشترین مسئولیت را در پست کنسولی دارند و از بیشترین امتیازات برخوردار می‌باشند.

در مورد رؤسای پستهای کنسولی، ضمن بحث درباره ماده ۹ کنوانسیون دیده شد که آنان به چهار گروه تقسیم می‌شوند (سرکنسول، کنسول، کنسولیار و نماینده کنسولی) ولی در مورد تقسیم‌بندی مأمورین کنسولی که در داخل پستهای کنسولی انجام وظیفه می‌کنند، کنوانسیون هیچ تقسیم‌بندی را ارائه نکرده و به دولتها حق می‌دهد، هر طور که بخواهند. [illegible]جات آنان را تعیین کنند و هر نامی که می‌خواهند بر هر گروه بگذارند. (ماده ۹ کنوانسیون [illegible]).

ولی در عمل دولتها دیده می‌شود که عموماً مأمورین کنسولی خـ[illegible] (صرفنظر از رؤسای پست کنسولی)، به گروههای کنسول، کنسولیار و دفتردار (که هیچ یک ریاست پست

کنسولی را ندارند)، تقسیم می‌کنند و این مأمورین کسانی هستند که در داخل پست کنسولی و تحت ریاست مقام بالاتر از خود انجام وظیفه می‌کنند، عناوین دیگر که ممکن است به مأمورین کنسولی داده شود، عبارت است از قائم مقام سرکنسول، معاون کنسول، وابسته کنسولی، کارآموز کنسولی، دبیر کنسولی و غیره.

در گذشته ـ و شاید هنوز هم ـ در بعضی کشورها کادر دیپلماتیک و کنسولی، به‌کلی از یکدیگر جدا بودند، ولی امروزه در اکثر کشورها، کادر یا رسته دیپلماتیک و کنسولی یکی است و امتیازی در مرکز بر یکدیگر ندارند و منسوب‌بودن آنان به کار کنسولی یا دیپلماتیک، بستگی به مأموریتی دارد که به آنجا اعزام می‌شوند.

در ایران رسته کنسولی و رسته دیپلماتیک از نظر اداری یکسان هستند. آیین‌نامه استخدامی وزارت امورخارجه مصوب ۳ اسفند ۱۳۳۴، در قسمت اول مربوط به طبقات کارمندان وزارت امورخارجه، اعم از دیپلماتیک و کنسولی، مشروط بر موفق‌شدن در امتحانات ورودی گروه است که از طریق مسابقه بعمل می‌آید و تفاوتی در استخدام دو دسته نیست و برابری مقامات کنسولی و دیپلماتیک هم به موجب ماده ۵۲ آیین‌نامه استخدامی وزارت امورخارجه (۱۳۳۴) بقرار زیر است:

۱. دفتردار (شانسلیه) نمایندگی دیپلماتیک برابر است با دفتردار درجه دو کنسولی

۲. وابسته (آتاشه) نمایندگی دیپلماتیک برابر است با دفتردار درجه یک کنسولی

۳. دبیر سوم نمایندگی دیپلماتیک برابر است با کنسولیار و کنسولگری یا سرکنسولگری

۴. دبیر دوم نمایندگی دیپلماتیک برابر است با کنسول در سرکنسولگری

۵. دبیر اول سفارت و سفارت کبری برابر است با معاون سرکنسولی

۶. رایزن سفارت برابر است با کنسول مستقل

۷. رایزن سفارت کبری برابر است با سرکنسول

مأمورین کنسولی اصولاً تبعه دولت فرستنده باید باشند. انتخاب مأمور کنسولی از اتباع دولت پذیرنده یا دولت ثالث، باید با اجازه و رضایت صریح دولت پذیرنده باشد و این دولت

هر زمان نیز می‌تواند رضایت و اجازه خود را بازپس گیرد. (ماده ۲۲ کنوانسیون)

گروه دوم ـ کارمندان اداری و فنی کنسولی

کارمند کنسولی، مأمور کنسولی به شمار نمی‌آید و سمتی از نوع کنسولی ندارد. مع‌ذلک اینان اغلب کارمندان کادر اداری هستند که اصولاً از طرف دولت فرستنده برای کمک به انجام وظایف کنسولی، در رشته‌های فنی و اداری در پستهای کنسولی به خارج از کشور اعزام می‌شوند. اینان مشاغل مختلف ممکن است داشته باشند. مثلاً منشی مخصوص، ماشین‌نویس، حسابدار، مأمور رمز، مترجم، بایگان و ... .

علت امتیازاتی که به اینان تعلق می‌گیرد، به خاطر وظایفی است که برعهده دارند، وظایفی که گاه محرمانه و حساس است و در مواردی خصوصاً در مورد منشی مخصوص و مأمور رمز، معمولاً آگاهی آنان از مسائل محرمانه و سرّی بیش از مأمورین کنسولی در پست کنسولی می‌باشد.

وضع خاص و ممتاز کارمندان کنسولی، فقط در مواردی است که تبعه دولت فرستنده بوده و از طرف آن دولت اعزام شده باشند، در غیر این صورت، اگر آنان از اتباع دولت پذیرنده بوده و یا در محل مقیم باشند، از وضع خاص و امتیازات مخصوص کارمندان برخوردار نخواهند بود.

گروه سوم ـ خدمه کنسولی

هر پست کنسولی نیاز به افرادی دارد که وظایفی غیر از وظایف کنسولی و اداری و فنی را انجام می‌دهند. خدمات آن بیشتر بدنی است و نه فکری. از جمله اینان، راننده، نامه‌رسان، ناظر، آشپز، دربان، سرپیشخدمت، پیشخدمت، پرستار و امثال آن است، که وجودشان برای پست کنسولی ضروری تشخیص داده می‌شود و معمولاً از طرف کشور فرستنده استخدام شده و به محل پست کنسولی اعزام می‌شوند و یا از میان اتباع کشور پذیرنده و یا دولت ثالث در محل

استخدام می‌گردند.

با اینکه، ظاهراً خدمه، کار کنسولی و اداری انجام نمی‌دهند ولی وجودشان برای گردش امور کنسولی ضرورت دارد و به همین دلیل هم اینان جزء اعضاء پست کنسولی به شمار می‌روند و دولت پذیرنده تا حدودی که به انجام وظایف آنان در امور کنسولی مربوط می‌شود، تکالیفی دارد که در بحث امتیازات کنسولی به آن اشاره خواهد شد. خدمه کنسولی مستقیماً یا توسط پست کنسولی، حقوق خود را از دولت فرستنده دریافت می‌دارند.

خدمتکاران شخصی جزء کارکنان کنسولی نیستند

خدمتکاران شخصی به کسانی اطلاق می‌شود که در خدمت یکی از اعضاء پست کنسولی درآمده‌اند ولی خود جزء اعضاء پست کنسولی به شمار نمی‌آیند. اینان خدماتی مشابه (خدمه کنسولی) انجام می‌دهند و ممکن است راننده، آشپز، پیشخدمت، پرستار، معلم خانگی و غیره باشند. تفاوت (خدمتکار شخصی) با (خدمه کنسولی) در این است که گروه اول، حقوق خود را مستقیماً از عضو کنسولی که به خدمت او درآمده‌اند دریافت می‌دارند، در صورتی که (خدمه کنسولی) چنانکه قبلاً اشاره شد، حقوق خود را با واسطه یا بی‌واسطه از دولت فرستنده دریافت می‌دارند و برای آن دولت کار می‌کنند. خدمتکاران شخصی، جزء (کارکنان کنسولی) به شمار نمی‌آیند و علت توضیحی که درباره آنان داده شد، این است که از (خدمه کنسولی) تمیز داده شوند.

تقسیم کارکنان پست کنسولی

دولت فرستنده اصولاً ـ جز چند مورد که بعداً به آن اشاره خواهد شد ـ در انتخاب کارکنان پست کنسولی آزاد است (ماده ۱۹ بند اول). علت این آزادی که دولت پذیرنده برای دولت فرستنده قائل شده، این است که کلیه کارکنانی که در پست کنسولی کار می‌کنند، وظایف کنسولی خود را تحت نظر و به مسئولیت رئیس پست کنسولی انجام می‌دهند و در صورت

تخلف آنان، رئیس پست کنسولی، در برابر مقامات دولت پذیرنده جوابگو می‌باشد. بنابراین، آزادی دولت فرستنده در انتصاب کارکنان پست کنسولی، شامل آزادی عمل آنان در انجام وظایف نیست و اینان باید در همه حال، در چهارچوب قوانین و مقررات دولت پذیرنده عمل کنند.

در بین سه گروه از کارکنان پست کنسولی، تنها در مورد مأمورین کنسولی که بالاترین گروه از نظر مقام هستند، دولت فرستنده باید هنگام انتصاب، «در مهلت کافی، نام و نام خانوادگی و طبقه و رتبه» آنان را به دولت پذیرنده اعلام نماید (ماده ۱۹ بند دوم). بنابراین کسب موافقت قبلی دولت پذیرنده شرط انتصاب آنان نیست. مع‌ذلک الزام دولت فرستنده به اعلام مشخصات مأموران کنسولی در «مهلت کافی» برای این است که دولت پذیرنده بتواند به موقع از حق خود در نپذیرفتن یک مأمور کنسولی و غیرقابل قبول اعلام کردن او استفاده کند. (ماده ۲۳ بند سوم)

نکته قابل توجه اینکه یک مورد خاص در بند سوم و چهارم ماده ۱۹ پیش‌بینی شده، که در عمل بسیار به ندرت ممکن است اتفاق افتد و آن موقعی است که دولت فرستنده طبق قوانین و مقررات خود، برای یک مأمور کنسولی که سمت ریاست پست کنسولی را ندارد تقاضای روانامه نماید و دولت پذیرنده نیز طبق قوانین و مقررات خود، برای چنین مأموری روانامه صادر کند. ظاهراً این پیش‌بینی برای مواردی است که دولت فرستنده، افراد مورد نظر خود را که مقامی برابر یا بالاتر از رئیس پست کنسولی دارند، بنابر مصلحت و موقعیت، به عنوان مأمور کنسول به یک پست کنسولی اعزام می‌نماید.

نکته دیگری که در مورد انتصاب مأمورین کنسولی (گروه اول از کارکنان کنسولی) در کنوانسیون پیش‌بینی شده و در عمل زیاد موردی ندارد، موضوع ماده ۱۸ کنوانسیون است که به موجب آن، «دو یا چند دولت، می‌توانند با رضایت دولت پذیرنده شخص واحدی را به عنوان مأمور کنسولی خود، نزد دولت پذیرنده منصوب نمایند.» این وضع احتمالاً در مورد کشورهایی است که از نظر سیاسی و قومی بسیار نزدیک بوده و برای صرفه‌جویی اقدام به این عمل می‌نمایند.

در این مورد نیز آزادی دولت فرستنده و ثالث، منوط به رضایت دولت پذیرنده است و با توجه به اینکه مأمور کنسولی، رئیس پست کنسولی نمی‌باشد، تصور انجام وظیفه او در صورتی که بین منافع دولت فرستنده و دولت ثالث اختلاف حاصل شود، دشوار خواهد بود.

اعلام انتصاب و ورود و خروج کارکنان کنسولی

در بین سه گروه کارکنان کنسولی، گروه اول یعنی مأمورین کنسولی، از نظر اعلام انتصاب مشمول بند دوم ماده ۱۹ کنوانسیون می‌باشند. به موجب این بند: «دولت فرستنده در مهلت کافی، نام و نام خانوادگی و طبقه و رتبه کلیه مأموران کنسولی، به جز رؤسای پست کنسولی، را به دولت پذیرنده اعلام می‌نماید ... ».

در اینجا منظور از ذکر «مهلت کافی»، ظاهراً برای این است که اعلام انتصاب قبل از ورود مأمور به کشور پذیرنده و یا در صورت ورود، قبل از آنکه آغاز به کار کند، به مقامات مربوطه که با توجه به ماده ۲۴ باید وزارت خارجه دولت پذیرنده باشد، اطلاع داده شود.

ماده ۲۴ کنوانسیون، که دیدی وسیع‌تر دارد و ناظر بر هر سه گروه اعضاء پست کنسولی از جمله رئیس پست (مأمورین و کارمندان و خدمه کنسولی) است، دولت فرستنده را ملزم می‌کند اطلاعات زیر را به وزارت خارجه پذیرنده یا مقام صلاحیتدار دیگر اعلام دارد:

- انتصاب عضو پست کنسولی (در مورد رئیس پست کنسولی تشریفات خاصی دارد که گفته شد)

- تاریخ ورود عضو به کشور پذیرنده
- موضوع تغییر در وضع و موقعیت او در حین مأموریت، مثلاً ارتقاء مقام.
- تاریخ ورود افرادی که به خانواده عضو کنسولی تعلق دارند.
- تغییراتی که بعد از ورود در وضع خانوادگی عضو حاصل می‌شود، مثلاً ازدواج، تولد، فوت، طلاق که منجر به ترک همسر و خروج از کشور پذیرنده شود.
- تاریخ قطعی خروج عضو پست کنسولی و خانواده او

ـ در مورد کارکنان پست کنسولی که مقیم محل بوده و به خدمت پست کنسولی درمی‌آیند، تاریخ استخدام و تاریخ خاتمه خدمت آنان

نکته‌ای که در تمام موارد فوق باید رعایت شود این است که در صورت امکان تاریخ ورود و خروج از قبل به مقامات مربوطه اعلام گردد.

علاوه بر اعضاء پست کنسولی، ورود و عزیمت قطعی خدمتکاران شخصی نیز، با اینکه اینان جزء کارکنان کنسولی به شمار نمی‌آیند، معذلک بنابر ماده ۲۴ کنوانسیون (بند اول تبصره (ج) و (د))، باید به اطلاع وزارت خارجه یا مقامات صلاحیتدار دیگر، رسانده شود و در صورتی که خدمتکاران در محل استخدام شده باشند آغاز خدمت و پایان یافتن خدمت آنان به همان مقامات اطلاع داده شود.

در این مورد نیز، علت ظاهراً همان امتیاز حداقلی است که برای آنان منظور شده و آن معافیت از پرداخت مالیات بر حقوق ماهانه است که با ورود آنان به خدمت این امتیاز برقرار شده و با خروج آنان از خدمت این امتیاز از آنان گرفته می‌شود و همچنین نظارت بر ورود و خروج و تاریخ استخدام آنان است.

* * *

اطلاعاتی که براساس ماده ۲۴ از طرف دولت فرستنده یا پست کنسولی مربوط به مقامات دولت پذیرنده داده می‌شود، در موارد زیر مورد استفاده قرار می‌گیرد:

ـ انگیزه اصلی گنجانیدن این ماده، در کنوانسیون اهمیتی است که تاریخ ورود و خروج اعضاء پست کنسولی و خانواده آنان و تاریخ استخدام و یا پایان خدمت کارکنان محلی، در برقراری امتیازات کنسولی و قطع آن دارد.

ـ اعلام اسامی و اطلاعات خواسته شده برای صدور کارت شناسایی مخصوص برای آنان ضرورت دارد.

ـ اطلاعات درباره نام و دسته (حرفه‌ای یا افتخاری) و طبقه و تاریخ آغاز خدمت آنان در پست کنسولی در درج نام آنان در فهرست اسامی اعضاء پست کنسولی (مأمورین و کارمندان

کنسولی) که از طرف مقامات پذیرنده در هر حوزه کنسولی به چاپ می‌رسد و توزیع می‌گردد لازم است.

ـ در هر پست کنسولی، براساس طبقه و رتبه و تاریخ ورود اعضاء فهرستی که تقدم و تأخر اعضاء در آن درج گردیده تنظیم می‌گردد که توسط مأموریت دیپلماتیک و یا رئیس پست کنسولی مربوط به وزارت خارجه پذیرنده ارسال می‌گردد (موضوع ماده ۲۱ کنوانسیون)

ـ اعلام اطلاعات داده شده برای تحقیقات و احتمالاً بررسی‌های امنیتی و یا حفاظت آنان ممکن است مورد استفاده دولت پذیرنده واقع شود.

کارکنان پست کنسولی که (غیرقابل قبول) اعلام می‌شوند

چنانکه در بحث قبل گفته شد، دولت فرستنده به موجب ماده ۱۹ کنوانسیون (بند دوم) مکلف است «در مهلت کافی» مشخصات مأمورین کنسولی را ـ به جز رؤسای پست کنسولی که وضع دیگری دارند ـ به دولت پذیرنده اعلام نماید.

ماده ۲۴ در بند اول، دولت پذیرنده را مکلف کرده است که انتصاب و تاریخ ورود اعضاء پست کنسولی را به دولت پذیرنده اطلاع دهد و ضمناً در بند دوم همین ماده آمده است:

«هر بار که ممکن باشد، قبلاً هم ورود و عزیمت قطعی باید اعلام گردد».

این هر دو ماده (۱۹ و ۲۴) ناظر به موردی است که عضو پست کنسولی، حکم انتصاب خود را دریافت داشته و نام او به مقامات دولت پذیرنده اعلام گردیده ولی هنوز وارد سرزمین کشور پذیرنده نشده و یا اگر آن عضو در محل باشد، هنوز آغاز به انجام وظایف خود نکرده باشد.

چنانکه از بررسی متن دو ماده مذکور معلوم می‌شود، نام و مشخصات عضو پست کنسولی، قبلاً باید به دولت پذیرنده اطلاع داده شود تا در این فاصله، این دولت فرصت داشته باشد درباره سابقه عضو مزبور بررسی کرده، و در صورتی که اشتغال او را در سرزمین خود مناسب نداند، از پذیرفتن وی خودداری نماید و این همان است که در کنوانسیون آن را «غیرقابل

قبول»[1] و یا «غیرقابل پذیرش» اعلام کردن آن عضو گفته است. ماده ۲۳ بند سوم که به این موضوع اختصاص دارد، می‌گوید:

«شخصی که به عنوان عضو یک پست کنسولی منصوب می‌گردد، ممکن است قبل از ورود به سرزمین دولت پذیرنده یا چنانچه در سرزمین این دولت باشد پیش از اشتغال به وظایف خود در پست کنسولی، غیرقابل قبول اعلام گردد. در این صورت دولت فرستنده انتصاب او را لغو خواهد کرد.»

در این موارد هم، به مانند مورد مشابه آن که عدم صدور روانامه برای رئیس پست کنسولی بود، دولت پذیرنده ملزم به ارائه دلایل تصحیح خود به دولت فرستنده نمی‌باشد (ماده ۲۴ بند چهارم). اگر اعضاء پست کنسولی، پس از انتصاب و آغاز وظایف کنسولی، در مدت خدمت، از طرف دولت پذیرنده اخراجشان از خدمت در پست کنسولی موردنظر خواسته شود، وضع آنان در مبحث پایان خدمت تحت عنوان شخصی نامطلوب[2] مورد بررسی قرار می‌گیرد.

تعداد کارکنان پست کنسولی

در کنوانسیون، تعداد کارکنان پست کنسولی دولت فرستنده و یا تناسب آن با تعداد کارکنان پست کنسولی دولت پذیرنده در کشور فرستنده، تعیین نشده است. در قراردادها یا موافقتنامه‌های کنسولی دوجانبه، معمولاً تعداد تقریبی کارکنان طرفین معین می‌شود و گاه نیز برحسب تقابل است ولی معمولاً در اکثر موارد، در تعادل دقیق تعداد کارکنان پست کنسولی و یا تناسب آنها، از طرف دولتها، سختگیری نمی‌شود.

ماده ۲۰ کنوانسیون تحت عنوان (تعداد کارکنان کنسولی) چنین می‌گوید:

«در صورت عدم توافق صریح نسبت به تعداد کارکنان پست کنسولی، دولت پذیرنده می‌تواند خواستار شود که تعداد کارکنان کنسولی، با توجه به اوضاع و مقتضیات حوزه کنسولی و با توجه به نیازمندیهای پست کنسولی، از حدودی که خود معقول و متعارف، تلقی می‌کنند،

---

1. Non Acceptalle

2. Persona Non Grata

تجاوز ننماید.»

در صورت نبودن توافق قبلی و صریح، درباره تعداد کارکنان، کنوانسیون «حد معقول و متعارف» را پیشنهاد کرده که آن هم به حجم کار و تعداد اتباع و میزان روابط بازرگانی و غیره بستگی دارد. اما همیشه دولتها، این مراتب را مراعات نکرده و با هدفهایی که به امور کنسولی ارتباط ندارد، بر تعداد کارکنان پست کنسولی خود می‌افزاید.

دولت ایتالیا، در اواسط دهه ۱۹۳۰، قبل از اشغال حبشه (اتیوپی)، در یکی از پستهای کنسولی خود در سرزمین آن کشور، بدون آنکه هیچ تبعه مقیم داشته باشد، ۹۰ عضو داشت که بدیهی است برای مقاصد دیگر اعزام داشته بود و آن تهیه مقدمات اشغال بعدی آن کشور بود.

پس از جنگ جهانی دوم و در هنگام بالاگرفتن جنگ سرد، بسیاری از کشورهای کمونیست تعداد زیادی افراد که تناسب با انجام وظایف آنان نبود، تحت پوشش کارکنان کنسولی، به کشورهای دیگر اعزام می‌داشتند و اغلب فعالیت آنان پنهانی و مغایر با منافع کشور پذیرنده بود و در نتیجه بارها منجر به ماجراهای سیاسی و جاسوسی گردید و کار به اخراج عده‌ای از کارکنان کنسولی از هر دو طرف انجامید. همین کشمکشها، انگیزه تدوین ماده ۲۰ و گنجانیدن آن در کنوانسیون گردید.

در کمیسیون حقوق بین‌الملل، هنگام تدوین ماده ۲۰، درباره (حد معقول و متعارف) بحث فراوان شد و بعضی نظر دولت فرستنده و بعضی نظر دولت پذیرنده و بالاخره بعضی هم توافق طرفین را لازم می‌دانستند.

بالاخره در پایان بحثها، نظر دولت پذیرنده ملاک تشخیص قرارگرفت و این تأیید مجدد فرضیه درون ذاتی حقوق بود که کمیسیون حقوق بین‌الملل، در تدوین کنوانسیون روابط کنسولی، آنرا پذیرفته بود.

پایان مأموریت کارکنان پست کنسولی

پایان مأموریت عضو پست کنسولی و تعیین تاریخ دقیق آن، از نظر حقوقی و عملی و تشریفاتی اهمیت دارد، زیرا از این تاریخ امتیازات و مصونیت‌های او و خانواده‌اش در کشور پذیرنده پایان می‌یابد، اسنادی که وی امضاء می‌کند اعتبار نخواهد داشت و ملاقاتها و مذاکراتی که انجام می‌دهد رسمیت ندارد.

نکته‌ای که باید به آن توجه داشت این است که بین پایان مأموریت و تاریخ عزیمت تفاوت است و این فاصله، فرصتی است که به عضو داده می‌شود تا خود و خانواده خویش را آماده خروج از کشور پذیرنده نماید. ماده ۲۵ کنوانسیون خاتمه مأموریت اعضاء پست کنسولی را در نظر گرفته و ماده ۲۶ عزیمت عضو و خانواده او را از کشور پذیرنده منظور دارد. مأموریت اعضاء پست کنسولی بصورتهای مختلف ممکن است پایان یابد.

در کنوانسیون هاوانا (۱۹۲۸) که درباره روابط کنسولی بین دول امریکایی تنظیم شد، طی ماده ۲۳ چنین آمده بود: «وظایف کنسولی در صورت ناخوشی یا مرخصی مأمور تعلیق می‌شود و این وظایف در صورت فوت مأمور، بازنشستگی، انتقال و یا استعفای او، و یا بازپس‌گیری روانامه، قطع می‌گردد».

در کنوانسیون وین ۱۹۶۳، طی ماده ۲۵، تنها سه مورد را برای خاتمه مأموریت ذکر کرده است:

۱. اعلام دولت فرستنده به دولت پذیرنده، دایر بر اینکه مأموریت عضو پایان یافته است.

۲. لغو روانامه از طرف دولت پذیرنده.

۳. اعلام دولت پذیرنده به دولت فرستنده، مبنی بر اینکه دولت پذیرنده دیگر عضوی را جزء کارکنان کنسولی محسوب نمی‌دارد.

کنوانسیون، طی مواد ۲۶ و ۲۷ به پایان یافتن جمعی اعضاء پست کنسولی در موارد بروز منازعات مسلحانه و یا قطع روابط کنسولی و یا تعطیل پست کنسولی در موارد بروز

منازعات مسلحانه و یا قطع روابط کنسولی و یا تعطیل پست کنسولی اشاره کرده است. با توجه به تعداد موارد پایان مأموریت اعضاء پست کنسولی، باید نتیجه گرفت که محتویات مواد ۲۵ و ۲۶ و ۲۷ کنوانسیون محدودکننده نیست و جای آن است که درباره مواد دیگری که مأموریت اعضاء پست کنسولی پایان می‌یابد، بررسی دقیق‌تری صورت گیرد.

شاید آسانتر باشد، برای بررسی موارد پایان یافتن مأموریت اعضاء پست کنسولی، آنرا در سه بخش تقسیم و جداگانه به شرح زیر مورد بررسی قرار دهیم:

۱. پایان مأموریت به علل شخصی.

۲. پایان مأموریت بنابر مقررات اداری.

۳. پایان مأموریت مربوط به دولتها و روابط بین آنها.

پایان مأموریت به علل شخصی

پایان مأموریت به علل شخصی ممکن است باشد، از جمله ؛

کناره گیری یا استعفاء، که انگیزه‌های مختلف ممکن است داشته باشد. این کناره گیری گاه از سمت و در پست کنسولی است و گاه به طور کلی بوده و از خدمات اداری می‌باشد. پایان خدمت کنسولی در این مورد بستگی به قبول استعفاء از طرف مقامات دولت فرستنده و اعلام آن به مقامات دولت پذیرنده دارد.

فوت عضو ـ فوت که یک علت طبیعی است، نوعی خاتمه خدمت است و در صورت وقوع آن، مقرراتی که در کنوانسیون، درباره مصونیت و امتیازات خانواده متوفی و معافیتهای گمرکی اموال آنان طی ماده ۵۱ کنوانسیون در نظر گرفته شده به اجراء درمی‌آید.

* * *

مرخصی و ناخوشی، گرچه برای مدت طولانی باشد و یا به خاتمه مأموریت بیانجامد، پایان مأموریت به شمار نمی‌آید و در سراسر این مدت (ناخوشی و یا مرخصی)، مأمور از کلیه حقوق و امتیازات مربوط به پست و سمت خود، چه در کشور فرستنده و چه در کشور پذیرنده

برخوردار خواهد بود.

پایان مأموریت بنابر مقررات اداری

موارد اداری که دولت فرستنده پایان مأموریت عضو را به دولت پذیرنده اعلام می‌دارد مشمول تبصره (الف) ماده ۲۵ کنوانسیون می‌باشد. پایان مأموریت به علت اداری ممکن است شامل: سرآمدن دوره خدمت، بازنشستگی، انتقال به مأموریت دیگر، کاستن اعضاء و یا برکناری باشد.

سرآمدن دوره خدمت ـ در بسیاری کشورها، دوره خدمت کارمندان رسته دیپلماتیک و کنسولی، محدود و معین، مثلاً دو یا سه و یا چهار سال است. مدت محدود و کوتاه، مثلاً دو سال، گاه به علت نامساعد بودن محیط و یا آب و هواست و در سایر موارد معمولاً مدت بیشتر است.

محدود کردن دوره خدمت، اصولاً برای این است که مأمور در محل بـه عـلت اقـامت طولانی، وابستگی‌ها و علائقی پیدا نکند که وی را از انجام وظایف اصلی که حفظ منافع دولت فرستنده و اتباع آن است باز دارد. گرچه در مقابل نیز، استدلال شده است که مأمورین کنسولی، هرچه طولانی‌تر در محلی بمانند، با مأنوس شدن به محیط و نزدیک شدن با مقامات و آموختن زبان و آشنایی با قوانین و مقررات محل، بهتر مـی‌توانـند خـدمات کـنسولی را انـجام دهـند، مع‌ذلک، دولتها در محدودکردن مدت خدمت اعضاء کنسولی اصرار دارند و بـدیهی است بـا سررسید مدت، مأمورین باید محل مأموریت خود را ترک نمایند.

بازنشستگی ـ بازنشستگی در سنین بالا، از علل پایان یافتن خدمت در مأموریت است که به علت وضوح مطلب، معمولاً از آن جزء علل، پایان خدمت، ذکری نمی‌شود.

انتقال به مأموریت دیگر ـ گاه اتفاق می‌افتد که، از نظر اداری لازم می‌شود عضوی از یک پست کنسولی، به مأموریت یا پست دیگر انتقال یابد. در این صورت گرچه خدمت او از نظر دولت فرستنده، استمرار دارد، ولی از نظر دولت پذیرنده، خدمت او در پست کنسولی که در آن

انجام وظیفه می‌کرده است پایان یافته تلقی می‌گردد، در بسیاری موارد این انتقال بر اثر ارتقاء مقام صورت می‌گیرد.

کاستن اعضاء ـ ممکن است وزارت مربوطه برای صرفه‌جویی در بودجه و یا بعلل دیگر، از اعضاء پستهای کنسولی بکاهد و همه اعضاء به مرکز احضار گردند.

در ایران در دو دهه قبل به دستور وزارت امورخارجه، حدود پنجاه نفر از اعضاء پستهای کنسولی و نمایندگیهای دیپلماتیک کاسته شد و همه به مرکز احضار شدند. گرچه عنوان صرفه‌جویی به آن داده شد ولی نارضایی مقاماتی موجب این کاهش گردیده بود.

پایان مأموریت بنابر خواست دولتها و یا روابط بین‌المللی

پایان مأموریت ممکن است براثر خواست دولتها و یا روابط بین‌المللی باشد. موارد پایان مأموریت بر اثر روابط دولتی متعدد است و می‌توان آنرا تحت عناوین مختلف مورد مطالعه قرار داد. پایان مأموریت ممکن است بر اثر خواست دولت فرستنده یا خواست دولت پذیرنده و یا توافق طرفین و یا پایان مأموریت بر اثر تیرگی روابط یا منازعات مسلحانه، قطع روابط و یا محو یک دولت بر اثر وقایع بین‌المللی باشد در اغلب این موارد نیز پایان مأموریت ممکن است فردی و یا جمعی باشد.

برکناری عضو پست کنسولی بر اثر خواست دولت فرستنده

برکناری عضو اقدام فردی است ـ برکناری یا عزل یک عضو پست کنسولی هنگامی است که دولت فرستنده به عللی عضوی را قبل از پایان یافتن دورهٔ مأموریت، از سمت خود برکنار کند و به مرکز فراخواند. معمولاً علت برکناری، نارضایی از گفتار و یا رفتار عضو و یا ناشی از کوتاهی او در انجام وظایف محوله می‌باشد.

اگر خطای عضو شدید باشد، ممکن است که برکناری او به انتظار خدمت برای مدتی موقت و یا عزل دائم او از خدمات اداری بیانجامد.

تعطیل پست کنسولی بر اثر خواست دولت فرستنده

گاه دولت فرستنده برای صرفه‌جویی در بودجه یا نداشتن کارمندان کافی و یا فقدان منافع مصلحت می‌داند که یک پست کنسولی را تعطیل کند. در این مواقع ممکن است وظایف پست کنسولی تعطیل شده به نمایندگی دیپلماتیک در پایتخت واگذار گردد و یا اگر پست کنسولی دیگری از طرف کشور فرستنده در کشور پذیرنده دایر باشد، با جلب رضایت دولت پذیرنده انجام امور کنسولی پست تعطیل شده به آن محول گردد. (ماده ۲۷ بند دوم)

در سال ۱۹۶۵ دولت آمریکا سه پست کنسولی خود را برای صرفه‌جویی در انگلستان تعطیل کرد.

در این موارد که در بستن پست کنسولی، نشانه‌ای از دشمنی بین دو دولت نیست، دولت پذیرنده می‌تواند پستهای کنسولی خود را در کشور فرستنده حفظ کند و حق دولتی هم که پست کنسولی خود را تعطیل کرده، در بازگشایی مجدد پست کنسولی باقی می‌ماند.

تعطیل پست کنسولی بر اثر خواست دولت پذیرنده

گاه ممکن است دولت پذیرنده بنابر مصالح خویش، وجود یک پست کنسولی دولت دیگر را در سرزمین خود به مصلحت نداند. چون اساس برقراری و تأسیس روابط کنسولی مبتنی بر رضایت طرفین است، در این صورت دولت فرستنده باید این درخواست را پذیرفته و اقدام به تعطیل پست کنسولی خود نماید و اعضاء این پست ممکن است به مأموریتی، در همان کشور و یا محل دیگر منصوب شوند و این یک نوع پایان خدمت گروهی برای کلیه اعضاء یک پست کنسولی است.

دولت ایتالیا، در اوائل جنگ جهانی دوم، یعنی در سال ۱۹۴۱ از دولت امریکا خواست چند پست کنسولی خود را که در بنادر آن شبه جزیره برقرار بودند، تعطیل نماید و علت آن مسائل امنیتی بود.

دولت امریکا در همان سال از ژاپن خواست تا چند پست کنسولی خود را در سرزمین آن

کشور تعطیل کند و این هنگامی بود که آمریکا خطر جنگ با ژاپن را احساس کرده بود.

توافق دو دولت در تعطیل پستهای کنسولی

دو دولت ممکن است همچنانکه در تأسیس پستهای کنسولی توافق کرده‌اند، در جو دوستانه نسبت به انحلال پستها نیز متقابلاً توافق نمایند. تعطیل متقابل پستهای کنسولی هم، مانند اغلب موارد، معمولاً بخاطر صرفه‌جویی، نداشتن پرسنل کافی، فقدان منافع کنسولی در حوزه‌های یکدیگر و یا ملل امنیتی و اصل تقابل می‌باشد.

«زمانی پس از جنگ جهانی دوم، دولت ایران به علت نگرانی که از فعالیتهای مضر، مأموران کنسولی شوروی در ایران داشت از آن دولت خواست که پستهای کنسولی خود را محدود کند و دولت شوروی نیز متقابلاً از ایران خواست که پستهای کنسولی خود را در قفقاز ببندد».

نقل از پانویس کتاب (حقوق دیپلماتیک و کنسولی) ـ تألیف دکتر جواد صدر ـ سال ۱۳۷۱ ـ چاپ دوم ـ صفحه ۱۶۸.

گرچه این تعطیل پستهای کنسولی، حاکی از سوء ظن دو کشور بود ولی با تفاهم متقابل انجام گرفت.

آثار تیرگی روابط سیاسی بر روابط کنسولی

تیرگی روابط سیاسی، اصولاً بر روابط کنسولی نباید اثری داشته باشد، معذلک گاه واکنش آن بر این روابط اثر می‌گذارد، چنانکه ممکن است دولت فرستنده با فراخواندن رئیس پست کنسولی و سپردن اداره آن به دست متصدی موقت برای مدت طولانی، ناخرسندی و بی‌اعتنایی خود را ابراز دارد. در این صورت مأموریت رئیس پست کنسولی پایان نمی‌یابد ولی در سر پست خود حضور نخواهد داشت. گاه ممکن است این ناخشنودی و تیرگی روابط با کاستن از اعضاء پست کنسولی، از طرف دولت فرستنده اظهار شود که در این صورت پایان

خدمت عضو است.

در اواسط دهه ۱۹۶۰ به علت هجوم گروهی از دانشجویان به سرکنسولی ایران در مونیخ و اشغال آن، نظر به اینکه دولت ایران مقامات پلیس باویر را به سهل‌انگاری متهم می‌کرد. دو سه تن از اعضاء سرکنسولی را به مرکز فراخواند و این را نوعی سرزنش به مقامات محلی تلقی کرد.

در این مورد تیرگی روابط سیاسی مطرح نبود. بلکه نوعی ابراز کدورت نسبت به کوتاهی پلیس آلمان بود.

ارتقای سطح پست کنسولی

هرگاه دو کشور فرستنده و پذیرنده توافق کنند که طبقه پست کنسولی خود را طبق بند سوم ماده ۴ کنوانسیون، تغییر دهند، مثلاً از پست کنسولیاری به پست کنسولی و یا از پست کنسولی به پست سرکنسولی، ارتقاء دهند در این صورت، گرچه رئیس پست کنسولی تغییر نکرده باشد، ولی از نظر دولت پذیرنده، سمت قبلی او پایان یافته تلقی می‌گردد و سمت جدید او که در طبقه بالاتر است، آغاز مأموریت جدید باید به شمار آید. مثلاً کسی که قبلاً رئیس پست کنسولی بوده، گرچه در این پست دارای سابقه طولانی هم بوده باشد، ولی هنگامی که به درجه ریاست پست سرکنسولی ارتقاء می‌یابد، از نظر تقدم، در انتهای رده سرکنسولها قرار می‌گیرد، زیرا مأموریت وی جدید تلقی می‌گردد.

این تغییر فقط شامل رئیس پست کنسولی است و در وضع سایر اعضاء تأثیری ندارد. برای رئیس پست، حکم موقت (یا معرفی‌نامه) و روانامه جدید لازم است صادر گردد.

همچنانکه ارتقاء طبقه یک پست کنسولی، برای رئیس آن یک سمت جدید به شمار می‌آید، تنزل طبقه پست کنسولی هم برای رئیس آن پست حکم مأموریت جدید را دارد و تنزل مقام برای او به شمار می‌آید، ولی در این موارد معمولاً رئیس پست به مرکز احضار و شخص جدید با مقام پایین‌تر جایگزین او می‌شود. مورد تنزل طبقه پست کنسولی بسیار به ندرت

ممکن است اتفاق افتد، و به هرحال مستلزم توافق طرفین است (به موجب بند سوم ماده ۴ کنوانسیون) و فقط در موارد تیرگی روابط و برای ابراز ناخشنودی طرفین ممکن است واقع شود.

پایان مأموریت عضو پست کنسولی از طرف دولت پذیرنده (لغو روانامه) و (غیرقابل قبول بودن)

دولت پذیرنده می‌تواند هر زمان که بخواهد پایان مأموریت هر یک از اعضاء پست کنسولی را از دولت فرستنده خواستار شود. در این زمینه، در کنوانسیون روابط کنسولی اصطلاحات مختلف بکار رفته است.

۱. لغو روانامه، که خاص رؤسای پستهای کنسولی است و گاه ممکن است شامل کسانی دیگر نیز که روانامه بنام‌شان صادر می‌گردد، باشد (ماده ۱۹ بند سوم و چهارم)

۲. اعلام مأمور کنسولی به عنوان «شخص نامطلوب»، (ماده ۲۳ بند اول)

۳. اعلام دولت پذیرنده به دولت فرستنده. اینکه عضوی را «غیرقابل قبول» و یا «جزء کارکنان کنسولی محسوب نمی‌دارد» و از فحوای مواد ۲۳ و ۲۵ چنین برمی‌آید که این مورد فقط شامل کارمندان و خدمه کنسولی است و مأمورین کنسولی را دربرنمی‌گیرد، زیرا اینان چنانکه گفته شد «عنصر نامطلوب» اعلام می‌گردند.

لازم به توضیح است که اصطلاح «غیرقابل قبول» که در کنوانسیون بارها بکار رفته، از جمله در ماده ۲۳ بند سوم، معمولاً در مورد عضوی است که هنوز وارد کشور پذیرنده نشده و یا وظایف خود را در پست کنسولی آغاز نکرده است ولی در ماده ۲۳ بند اول آنرا به همان معنی «شخص نامطلوب» ولی برای کارمندان و خدمه کنسولی که در پست کنسولی اشتغال دارند آورده است.

دولت پذیرنده در لغو روانامه رئیس پست کنسولی و یا اعلام یکی از مأمورین کنسولی به عنوان «شخص نامطلوب» و یا اطلاع به دولت فرستنده، اینکه یکی از کارمندان یا خدمه کنسولی را «جزء کارکنان کنسولی محسوب نمی‌دارد» آزاد است و این ناشی از حق حاکمیت

دولت پذیرنده است و گرچه دولت پذیرنده می‌تواند دلایل خود را به دولت فرستنده اعلام دارد ولی «ملزم به ارائه دلایل تصمیم خود به دولت فرستنده نمی‌باشد» (ماده ۲۳ بند چهارم).

اصولاً لغو روانامه، در مواقع مهم اعمال می‌شود و باید دلایل قانع‌کننده باشد، زیرا تغییر رئیس پست کنسولی و حتی اعضاء دیگر آن به استمرار وظایف کنسولی لطمه وارد می‌آورد، بنابراین معمولاً در موارد فوق دولت پذیرنده بهتر است از قبل دولت فرستنده را آگاه سازد تا جانشینی برای عضو مورد نظر تعیین گردد.

در بعضی موافقتنامه‌های کنسولی ممکن است لزوم ارائه دلیل قانع‌کننده ذکر شود. در طرح اولیه کمیسیون حقوق بین‌الملل، در متن ماده ۲۳، پیشنهاد شده بود که در صورت وجود دلایل مهم و جدی، دولت پذیرنده حق لغو روانامه را دارد، ولی شرط ارائه دلایل جدی، در کنفرانس وین پذیرفته نشد و به دولت محل حق داده شد، بدون قید و شرط و بدون اینکه لازم بداند توضیحی داده و دلایلی ارائه کند، روانامه رئیس پست کنسولی باز پس بخواهد و یا عضوی را قابل قبول اعلام کند. (بند چهارم ماده ۲۳).

چون دولتها اکثر اوقات دلایل لغو روانامه و یا شخص نامطلوب بودن و یا غیرقابل قبول‌بودن اعضاء را اعلام نمی‌کنند، بنابراین فراهم آوردن فهرستی از دلایل ممکن نیست ولی در هر حال محتویات ماده ۵۵ کنوانسیون مربوط به لزوم احترام به قوانین و مقررات دولت پذیرنده و عدم دخالت درامور داخلی این کشور، از دلایل جدی و معتبر می‌تواند باشد. جاسوسی و مقابله به مثل نیز ممکن است به عنوان دلیل تلقی گردد.

در عمل، اصولاً مواردی که موضوع از اهمیت زیاد برخوردار نباشد، بهتر آن است دولت پذیرنده قبل از اقدام به این اعمال، به طریق مقتضی از دولت فرستنده، بدون آنکه لازم باشد دلیلی ارائه دهد، بخواهد که مأمور کنسولی خود را فرا خواند و این برای جلوگیری از سوء تفاهمات و اختلافات است. و اما اگر دولت فرستنده به تقاضای دولت پذیرنده در مدت معقول ترتیب اثر ندهد، این دولت می‌تواند در مورد رئیس پست کنسولی روانامه را لغو کند و درمورد سایر اعضاء، آنان را جزء کارکنان پست کنسولی تلقی ننماید (ماده ۲۳ بند دوم)، این بند

از ماده ۲۳ درحقیقت، ضامن اجراء مواد ۲۳ و ۲۵ کنوانسیون به شمار می‌آید.

مقاومت مأمورین کنسولی و مأمورین دیپلماتیک، این است که دیپلمات به دلیل مصونیت قضایی که دارد، حداکثر می‌تواند او را شخص نامطلوب اعلام کرد و او را به کشور فرستنده بازپس فرستاد ولی مأمور کنسولی اگر مرتکب جرائمی خارج از وظایف اداری شده باشد، دولت پذیرنده می‌تواند او را به دادگاه جلب و محاکمه کند.

اثر قطع روابط دیپلماتیک بر روابط کنسولی

به موجب ماده ۲ بند سوم کنوانسیون روابط کنسولی: «قطع روابط دیپلماتیک به خودی‌خود موجب قطع روابط کنسولی نمی‌گردد».

در گذشته با قطع روابط دیپلماتیک، روابط کنسولی نیز قطع می‌گردید. ذکر این نوآوری در کنوانسیون را باید پیشرفتی در حقوق کنسولی تلقی نمود. با باقی‌ماندن روابط کنسولی بین دو کشور، در حقیقت رشته‌ای برای حفظ ارتباط و احتمالاً برقراری مجدد روابط دیپلماتیک و تجدید پیوند دوستی بین دو کشور حفظ می‌گردد. ولی همیشه چنین نیست، بلکه بیشتر مواقع، قطع روابط دیپلماتیک، قطع روابط کنسولی را نیز به همراه دارد.

ماده ۲۷ کنوانسیون، در بند اول به قطع روابط کنسولی بین دو دولت نظر دارد. به موجب این بند، در صورت قطع روابط کنسولی و حتی در صورت بروز منازعات مسلحانه بین دو کشور، اماکن و اموال پست کنسولی و بایگانی کنسولی، مورد حمایت و حفاظت دولت پذیرنده قرار خواهد گرفت و هر یک از دو دولت فرستنده و پذیرنده می‌توانند حفاظت از اماکن کنسولی و اموال موجود در آن و بایگانی کنسولی را به عهده دولت یا دولتهای ثالثی که مورد توافق طرفین باشد واگذار کنند و حتی دولت ثالث می‌تواند عهده‌دار حفاظت از منافع هر یک از دولتین و اتباعش را برعهده گیرد.

در اوائل انقلاب ایران و در پی گروگان‌گیری کارمندان سفارت و کنسولی آمریکا در تهران، واشنگتن که قطع روابط را از جانب ایران پیش‌بینی می‌کرد، «در تاریخ ۱۸ فروردین ۱۳۵۹

روابط دیپلماتیک خود را با ایران قطع کرد. تمام روادیدهای ورود ایرانیان به آمریکا را لغو کرد، سفارت جمهوری اسلامی در واشنگتن و کنسولگری ایران را در دیگر شهرهای آمریکا بست و به ۳۵ دیپلمات ایرانی و ۲۰۹ دانشجوی نظامی ایران در آمریکا تنها ۲۴ ساعت مهلت داد که از آمریکا خارج شوند».

پس از قطع روابط، نمایندگی دیپلماتیک سوئیس در ایران حفظ منافع آمریکا را در ایران برعهده گرفت و در آمریکا، ابتدا دولت الجزایر و سپس پاکستان حافظ منافع و امور اتباع ایران گردیدند.

در هنگام قطع روابط کنسولی، مأموریت عموم کارمندان خاتمه یافته تلقی می‌گردد، گرچه ممکن است چند تن از آنان با گذرنامه دولت ثالث وظایف کنسولی نسبت به اتباع را انجام داده و زیر پوشش این دولت کار کنند.

اثر نابودی دولت فرستنده در روابط کنسولی

در صورتی که دولت فرستنده بر اثر حوادث و وقایع بین‌المللی از نقشه سیاسی حذف گردد، علی‌الاصول پستهای کنسولی آن کشور هم به مانند پستهای دیپلماتیک آن به خودی‌خود تعطیل خواهد شد. در طرح دانشکده حقوق هاروارد (۱۹۳۲) درباره روابط کنسولی چنین آمده بود: «یک کنسول با انحلال کشور فرستنده یا پذیرنده، خصوصیت کنسولی خود را از دست می‌دهد». گرچه این قاعده منطقی به نظرمی رسد ولی دیده شده است که گاه به علل سیاسی، دولت پذیرنده موجودیت پستهای کنسولی آن کشورها را حفظ کرده و علی‌رغم از بین رفتن دولت فرستنده این پستها وظایف کنسولی خود را ادامه داده‌اند.

در آغاز جنگ جهانی دوم، بر اثر اشغال دولت شوروی، سه کشور حوزه دریای بالتیک، استونی، لتونی و لیتوانی، موجودیت بین‌المللی خود را از دست دادند و جزء قلمرو سرزمین اتحاد جماهیر شوروی شدند. دولت امریکا که انضمام این سه کشور را به شوروی نمی‌پذیرفت و وضع جدید را نمی‌شناخت، به پستهای کنسولی سه کشور مزبور

اجازه داد تا در سرزمین آمریکا باقی مانده و مستقلاً به فعالیتهای کنسولی خود بر روال سابق ادامه دهند و از منافع اتباع خود حمایت نمایند، بدون اینکه با دولت اتحاد جماهیر شوروی ارتباط داشته باشند.

اثر نابودی دولت پذیرنده یا انضمام یک حوزه کنسولی به کشور دیگر، در روابط کنسولی

در صورتی که دولت پذیرنده بر اثر حوادث و وقایع بین‌المللی از نقشه سیاسی محو گردد و یا حوزه‌ای که پست کنسولی دولت فرستنده در آن برقرار است به کشور دیگری منضم شود، در این حال پست کنسولی می‌تواند تا روشن‌شدن اوضاع به وظایف کنسولی خود نسبت به دولت فرستنده و اتباع آن ادامه دهد ولی برای استمرار فعالیت خود به موافقت دولت پذیرنده در شرایط جدید نیاز دارد. این موافقت لازم است، گرچه تغییرات سیاسی را دولت فرستنده قبول نداشته و شناسایی نکرده باشد. ادامه فعالیت پست کنسولی در این شرایط، دلیل بر شناسایی وضع جدید سیاسی و حقوقی نیست.

دولت انگلستان در سال ۱۹۳۶ که حبشه (اتیوپی) به تصرف دولت ایتالیا درآمده بود، بدون آنکه وضع جدید را بشناسد و بر اقدام ایتالیا صحه گذارد، برای رئیس پست کنسولی خود در آدیس‌آبابا، روانامه از مقامات ایتالیا گرفت و پست کنسولی مزبور به وظایف کنسولی خود ادامه داد. از نظر انگلستان گرفتن روانامه دلیل بر شناسایی اشغال حبشه توسط دولت ایتالیا نبود.

فصل دوم
امتیازات کنسولی

۱. تعریف امتیازات کنسولی

در گذشته با اینکه در همه کشورها امتیازاتی برای کنسولها می‌شناختند و بین آنان با سایر افراد عادی خارجی فرق می‌گذاشتند، ولی در این زمینه، عمل دولتها یکسان نبود و در تئوری هم بین دانشمندان حقوقی، اتفاق نظر وجود نداشت.

در عمل، دولتها طی قراردادهای کنسولی دوجانبه، امتیازاتی به مأمورین کنسولی یکدیگر می‌دادند که موارد و میزان آن امتیازات بستگی به اراده و خواست طرفین داشت و در مقایسه مواد این قراردادها، نمی‌شد مقررات یکنواخت و همسان به عنوان قواعد عرفی بین‌المللی که مورد قبول همه کشورهاست، بیرون کشید.

قوانین داخلی کشورها هم، هرجا که به امتیازات کنسولی مربوط می‌شد، همیشه به شرط تقابل مقید بود، یعنی نوع و میزان امتیازات بستگی به قواعد و مقررات و نحوه رفتار دولت مقابل داشت. بنابراین در این مورد نیز هماهنگی و یکسانی دیده نمی‌شد و عملاً مأمورین کنسولی تابع قوانین محل خدمت خود بودند و هر دولت به مقتضای میل خود با آنان رفتار می‌کرد و یا امتیازاتی به آنان می‌داد.

در تئوری نیز، هر گروه از دانشمندان بنابر اصولی که اختیار کرده بود، امتیازات کنسولی را توجیه می‌کرد. بعضی از حقوقدانان، کنسولها را به مانند دیپلماتها، نمایندگان دولت فرستنده دانستند و امتیازات وسیع برای آنان می‌خواستند. بعضی دیگر، که کنسولها را نمایندگان دولت فرستنده نمی‌دانستند، اصولاً امتیازی برای آنان نشناخته و امتیازاتی هم که در عمل به آنها داده می‌شد حمل بر نزاکت بین‌المللی می‌کردند.

گروهی دیگر از حقوقدانان برای کنسولها امتیازاتی محدود قائل بودند، یعنی در حدی که برای انجام وظایفشان لازم بوده و مورد توافق دولت فرستنده و پذیرنده باشد.

❊ ❊ ❊

کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی (۱۹۶۳)، به این اختلافات عملی و نظری که درباره امتیازات کنسولی وجود داشت، تا حد زیادی پایان داد.

فصل دوم این کنوانسیون که مفصل‌ترین فصل است، به امتیازات کنسولی اختصاص دارد. کوششی که برای تدوین این فصل (امتیازات کنسولی)، از سال ۱۹۵۵، از طرف کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد آغاز شد، تا هنگامی که کنوانسیون روابط کنسولی در کنفرانس وین ۱۹۶۳ فراهم گردید، طی کردن راهی سخت و ناهموار بود، زیرا در این مدت می‌بایست قواعد و مقرراتی از میان انبوه قراردادها و موافقتنامه‌های کنسولی و قوانین داخلی دولتها و فرضیات حقوقی و عرف رایج بین‌المللی، بیرون آورده شده و پس از تغییرات لازم به تصویب کلیه دول شرکت‌کننده در کنفرانس رسانده شود و این کاری بس دشوار بود.

در هنگام تدوین کنوانسیون روابط دیپلماتیک ۱۹۶۱، تنظیم قواعد و مقررات مربوط به امتیازات مأمورین دیپلماتیک آسان‌تر بود، زیرا اکثر این قواعد و مقررات، طی قرون گذشته به مرور پدید آمده و یکسان گردیده و به صورت قواعد عرفی بین‌المللی توسط همه کشورها پذیرفته شده بود و کوشش کمیسیون بیشتر صرف گردآوری و جرح و اصلاح آنها بود، نه ایجاد و قبولاندن قواعد و مقررات جدید.

تفاوت امتیازات کنسولی با امتیازات دیپلماتیک

بین امتیازات کنسولی و امتیازات دیپلماتیک تفاوتهای متعدد و اساسی وجود داشته و دارد. کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد سعی داشت این دو گروه از امتیازات را تا حد امکان برابر سازد و در طرح اولیه کمیسیون نیز بیشتر امتیازات کنسولی برمبنای کنوانسیون روابط دیپلماتیک ۱۹۶۱ تنظیم گردیده بود، ولی در کنفرانس وین (۱۹۶۳)، نمایندگان بسیاری از

دول با این نظر مخالفت می‌کردند، زیرا می‌خواستند بنابر سنت گذشته، وضع و امتیازات دیپلماتها بر مأمورین کنسولی برتری داشته باشد. نمایندگانی که طرفدار یکسان کردن امتیازات کنسولی با امتیازات دیپلماتیک بودند، استدلال می‌کردند که بعضی از پستهای کنسولی و سرکنسولی که در شهرهای مهم و مناطق پررفت و آمد و مراکز بازرگانی مستقر هستند، از نظر مسئولیت و حجم کار، اهمیت وظایفشان بیش از بسیاری از نمایندگیهای دیپلماتیک، در کشورهای دوردست است. علاوه بر این، دلیل دیگر آنان اینکه در اکثر کشورها مأمورین دیپلماتیک و کنسولی وابسته به یک سازمان هستند که وزارت خارجه است و بنابر مقتضیات اداری ممکن است گاه به یک نمایندگی دیپلماتیک و گاه به یک پست کنسولی اعزام شوند و چون در همه حال در یک کادر خدمت می‌کنند نباید بین آنان تبعیض قائل شد.

در مقابل، نمایندگانی که طرفدار کاسته‌شدن امتیازات کنسولی نسبت به امتیازات دیپلماتیک بودند، استدلال می‌کردند که اساس امتیازات برای هر دو گروه فراهم‌کردن تسهیلات، برای انجام وظایف است، (این موضوعی است که در هر دو کنوانسیون روابط دیپلماتیک و روابط کنسولی، ضمن مقدمه به صراحت ذکر شده است)، و چون مأمورین دیپلماتیک نماینده دولت خود هستند و مسئولیت کلی‌تر و بیشتر دارند، به امتیازات بیشتری نیاز دارند، تا مأمورین کنسولی که کارمندان عادی حکومت فرستنده هستند و امتیازات آنان باید محدود به انجام وظایفشان باشد، نه بیشتر و نه خارج از آن.

پس از مباحثات بسیار در کنفرانس، بالاخره راه میانه انتخاب شد، یعنی بر امتیازات مأمورین کنسولی نسبت به گذشته افزوده گردید ولی به حد امتیازات مأمورین دیپلماتیک نرسید.

* * *

در پایان این مبحث لازم است گفته شود که افراد عادی نیز معمولاً، بنابر قانون اساسی در هر کشور از مصونیتها و آزادیهایی برخوردارند.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، طی فصل سوم، تحت عنوان «حقوق ملت» از

اصل نوزدهم به بعد، تعدادی از آزادیها و مصونیتهای افراد را برشمرده است.

نکته در این است که مصونیتها و آزادیهای افراد عادی را قوانین داخلی تعیین و تضمین می‌کند و نقض آنها از طرف حکومت مسئولیت بین‌المللی ندارد، در حالی که امتیازات کنسولی و دیپلماتیک مبتنی بر کنوانسیونها و تعهدات بین‌المللی است و نقض آنها مسئولیت بین‌المللی دولتها را در پی دارد.

ضمناً باید در نظر داشت که در مواردی، امتیازات افراد عادی ممکن است از مأموران کنسولی و دیپلماتیک بیشتر باشد، از جمله حق شرکت در انتخابات حکومتی و شهری و گاه آزادی رفت‌وآمد در سراسر کشور.

انواع امتیازات کنسولی

امتیازات کنسولی صورتهای مختلف دارد و تحت اصطلاحات متفاوت نامیده می‌شود، مانند: فراهم آوردن تسهیلات، غیرقابل تعرض بودن، اعطای بعضی آزادیها، مزایا، مصونیتها و معافیتها.

این تعدد نامگذاری مربوط به وجوه مختلف امتیازاتی است که در کنوانسیون روابط کنسولی ذکر شده است. اگرچه در مواردی نیز مفاهیم آنها درهم است. در این تألیف، بدون اینکه قصد وضع لغت و معنی خاص باشد، فقط به منظور سهولت مطالعه، همه انواع تسهیلات و آزادیها و مزایا و مصونیتها و معافیتها را تحت عنوان (امتیازات کنسولی)، به مفهومی که هم جامع و هم مانع باشد، خلاصه می‌کنیم. میزان خودداری از امتیازات کنسولی، برای اعضاء پستهای کنسولی یکسان نیست، بلکه وابستگی به مقام، سمت، شغل، تابعیت و محل اقامت دائم آنان دارد که در کنوانسیون درجه بهره‌مندی هر گروه تعیین گردیده است.

* رئیس پست کنسولی از کلیه امتیازات برخوردار است.
* مأمورین کنسولی، غیر از رئیس پست نیز از اکثر امتیازات بهره‌مند می‌باشند.
* کارمندان کنسولی، به طور محدود از امتیازات استفاده می‌کنند.

* خدمه کنسولی، در چند مورد مشمول امتیازات می‌شوند.

* رؤسا و مأمورین پستهای کنسولی افتخاری از امتیازات کمتری نسبت به مأمورین کنسولی حرفه‌ای (کاربری) برخوردارند.

مأمورین کنسولی که تبعه کشور پذیرنده بوده و یا از خارجیان مقیم در کشور پذیرنده هستند، فقط تا حدود تعیین شده در کنوانسیون از امتیازات کنسولی استفاده می‌کنند. امتیازات کنسولی به مقررات کنوانسیون محدود نمی‌شود. دولتها می‌توانند بین خود، طبق موافقتنامه‌هایی امتیازاتی بیشتر از آنچه که در کنوانسیون مقرر شده است برای مأمورین کنسولی و سایر اعضای پست کنسولی و خدمتکاران شخصی قائل گردند. این موافقتنامه‌ها مغایرتی با کنوانسیون نداشته ولی مقررات آنها فقط بین طرفهای موافقتنامه معتبر است.

* * *

فصل دوم کنوانسیون روابط کنسولی، که مفصل‌ترین فصل کنوانسیون را تشکیل می‌دهد به امتیازات کنسولی اختصاص دارد و دارای ۳۰ ماده است (از ماده ۲۸ تا پایان ماده ۵۷).

برای آسان‌کردن مطالعه، امتیازات کنسولی را با پیروی از نظم مواد کنوانسیون، می‌توان بر دو بخش تقسیم کرد:

بخش اول ـ امتیازاتی که به موجب کنوانسیون به دولت فرستنده به طورکلی و پست کنسولی در مجموع داده شده است.

بخش دوم ـ امتیازاتی که به رئیس و سایر اعضاء پست کنسولی به خاطر وظایفی که انجام می‌دهند داده می‌شود.

امتیازات مربوط به پست کنسولی

امتیازات مربوط به پست کنسولی، مجموعه امتیازاتی است که دولت پذیرنده به یک پست کنسولی می‌دهد تا این پست بتواند وظایف خود راکه انجام خدمات اداری از طرف دولت فرستنده است، با سهولت و بدون مانع انجام دهد. این امتیازات گرچه ظاهراً به پست کنسولی

داده می‌شود ولی در حقیقت به دولت فرستنده تعلق دارد.

بخش اول از فصل دوم کنوانسیون ـ از ماده ۲۸ تا پایان ماده ۳۹ کنوانسیون ـ که عنوان (تسهیلات، مزایا و مصونیتهای پست کنسولی) را دارد، به امتیازات پست کنسولی اختصاص دارد.

عنوان این بخش با توجه به مطالبی که در مواد ذیل آن آمده است، جامع و مانع نیست. جامع نیست زیرا، بعضی از امتیازات داده شده در این عنوان منظور نشده، مثلاً ماده ۲۷ مربوط به «حفاظت از اماکن و بایگانی کنسولی ...» که بهتر می‌بود اگر در این بخش گنجانیده می‌شد و مانع هم نیست زیرا محتویات بعضی مواد را نمی‌توان جزء امتیازات تلقی کرد، مثلاً ماده ۳۷ درباره ارتباط مأموران کنسولی با مقامات دولت پذیرنده.

امتیازات کنسولی که در این بخش ذکر شده به قرار زیر است:

اعطای تسهیلات (ماده ۲۸)

استفاده از پرچم و علامت ملی (ماده ۲۹)

اماکن کنسولی (تسهیلات، مصونیت از تعرض و معافیت مالیاتی) (مواد ۳۰ و ۳۱ و ۳۲)

مصونیت بایگانی (ماده ۳۳)

آزادی رفت و آمد (ماده ۳۴)

آزادی ارتباطات (ماده ۳۵)

(حق) تماس و ارتباط با اتباع (ماده ۳۶)

(وظیفه) دولت پذیرنده در دادن بعضی اطلاعات (ماده ۳۷)

دریافت حقوق و عوارض کنسولی و معافیت آنها از مالیات (ماده ۳۹)

ماده ۳۸ نیز مقامات صلاحیتداری را که پست کنسولی می‌تواند با آنها تماس برقرار نماید تعیین کرده است و نمی‌توان آنرا جزء امتیازات کنسولی به شمار آورد.

با توجه به مفاد مواد مذکور، در این تألیف امتیازات کنسولی برحسب اهمیت، به ترتیب

تحت عناوین زیر در سه قسمت مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱. **تسهیلات و مصونیتهای پست کنسولی:** این قسمت شامل تسهیلات، مصونیتهای اماکن کنسولی و مسائل مربوط به آن، حق کاربرد پرچم و علامت ملی، مصونیت اموال و مصونیت بایگانی است.

۲. **آزادیهای پست کنسولی:** موضوعات این قسمت، آزادی رفت و آمد و آزادی ارتباطات از جهات مختلف می‌باشد.

۳. **حقوق پست کنسولی:** این قسمت شامل حق پست کنسولی نسبت به اتباع، حق ارتباط با مقامات مربوطه و حق دریافت و ارسال وجوه کنسولی است.

تسهیلات و مصونیتهای پست کنسولی

فراهم آوردن تسهیلات برای پست کنسولی، از وظایف دولت پذیرنده است و این تسهیلات محور همه امتیازات می‌باشد. و اما مصونیتها در مرحله اول شامل اماکن پست کنسولی و سپس شامل اموال و اثاثه و بایگانی آن است. در مورد مصونیت اماکن پست کنسولی، بحث مفصل است. در این قسمت تهیه اماکن کنسولی، تعیین حدود و مصونیتهای آن، استثنائات بر این مصونیت و مسأله پناهندگی در اماکن کنسولی و وظیفه دولت پذیرنده در حفظ و حراست این اماکن و معافیتهای مالیاتی مربوطه مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس حق کاربرد پرچم و علامت ملی در پست کنسولی توضیح می‌گردد.

در پایان این قسمت، درخصوص مصونیت اموال پست کنسولی و مصونیت بایگانی سخن خواهیم گفت.

فراهم آوردن تسهیلات

ماده ۲۸ کنوانسیون، تحت عنوان (تسهیلات اعطایی به پست کنسولی جهت انجام امور) می‌گوید: «دولت پذیرنده کلیه تسهیلات لازم را جهت انجام امور پست کنسولی اعطا خواهد

نمود». این ماده نظر کلی به همه امتیازات پست کنسولی دارد.

بدیهی است، هر دولت که با دولتی دیگر روابط کنسولی برقرار می‌کند، هدفش آن است که این روابط به نحو احسن دوام یابد و این مستلزم آن است که پستهای کنسولی در محیط آرام وظایف خود را انجام دهند. امتیازاتی که به یک پست کنسولی داده می‌شود برای تسهیل انجام وظایف آن است.

در مقدمه کنوانسیون روابط کنسولی آمده است که مراد از دادن این امتیازات، «تأمین حسن اجرای وظایف» پستهای کنسولی به نام دولت متبوعه آنهاست. بنابراین دولتها با قبول کنوانسیون روابط کنسولی و هر نوع قرارداد و یا موافقتنامه دیگر در این زمینه، مکلف می‌شوند تسهیلات لازم را فراهم آورند تا پستهای کنسولی بتوانند از امتیازات تعیین شده استفاده کنند و در صورتی که عواملی مانع برخورداری از امتیازات می‌شود، مرتفع سازند.

فراهم آوردن تسهیلات ممکن است به صورت اعمال مثبت باشد، مثلاً کمک دولت پذیرنده برای تملیک اماکن کنسولی، تأمین آزادی ارتباطات و یا دادن بعضی اطلاعات به پست کنسولی ... و گاه تسهیلات ممکن است در جهت منفی باشد، مانند وظیفه دولت پذیرنده در جلوگیری از تعرض به اماکن کنسولی و حفاظت از این اماکن هنگام تظاهرات و اغتشاشات به نحوی که پست کنسولی بتواند وظایف خود را در محیط آرام انجام دهد.

دامنه تسهیلات ممکن است از قلمرو تعهدات قراردادی فراتر رود، چنانکه فراهم آوردن تسهیلات، دامنه وسیع دارد و حتی ممکن است از تعهدات قراردادی فراتر رود، چنانکه بسیاری از دولتها بعضی از خطاهای مربوط به وسائط نقلیه پستهای کنسولی چشم می‌پوشند، مثلاً از دریافت بعضی جرائم رانندگی از قبیل توقف در محلهای نامناسب خودداری می‌کنند که اینها همه را باید در جهت تسهیل در انجام وظایف پست کنسولی به شمار آورد.

روی هم رفته، می‌توان نتیجه گرفت که قلمرو مفهوم (تسهیلات) دقیق نیست و اصولاً تعیین حدود و تفسیر آن بستگی به حسن نیت دولت پذیرنده دارد.

مصونیت اماکن کنسولی

در ماده ۱ بند اول، تبصره (ی)، «اماکن کنسولی» چنین تعریف شده است:

«اصطلاح (اماکن کنسولی) یعنی ابنیه و یا قسمتهایی از ابنیه و زمین متصل به آن، که مالک آن هرکه باشد، منحصراً برای انجام مقاصد پست کنسولی مورد استفاده قرار می‌گیرد».

بنابراین تعریف، (اماکن کنسولی) ممکن است به صورت ساختمان مستقل یا به صورت آپارتمانی در یک ساختمان (قسمتی از ابنیه) باشد. همچنین ممکن است شامل خانه‌ای با حیاط و یا باغ متصل به آن باشد. مالکیت این اماکن چه متعلق به دولت پذیرنده یا فرستنده بوده و یا ملک اجاری باشد، در وضع حقوقی و مزایایی که به آن تعلق می‌گیرد اثری ندارد. در همه حال چنین محلی که مقر پست کنسولی است (اماکن کنسولی) به شمار می‌آید و این اصطلاح نیز همیشه به صورت جمع بکار می‌رود.

کنوانسیون روابط کنسولی اجازه می‌دهد «... که دفاتر سازمانها یا آژانسهای دیگر در قسمتی از بناهایی که در اماکن کنسولی در آن قرار دارد مستقر گردد، مشروط بر آنکه اماکنی که به این امور اختصاص داده می‌شود از اماکن مورد استفاده پست کنسولی مجزا باشد. در این صورت از لحاظ این کنوانسیون دفاتر مزبور به عنوان قسمتی از اماکن کنسولی تلقی خواهد شد. (ماده ۵۵ ـ بند سوم)

باید توجه داشت که (اماکن) کنسولی با (مسکن) یا اقامتگاه اعضاء پست کنسولی تفاوت دارد. اماکن پست کنسولی، محل کار است و شامل اطاق رئیس، دفاتر کار اعضاء، اطاقهای بایگانی، حسابداری، رمز و ... سالن انتظار و پذیرایی از مراجعه‌کنندگان، آبدارخانه، گاراژ و اطاق نگهبان ـ اگر داخل محوطه اماکن باشد ـ می‌گردد، در حالی که (مسکن) یا (مساکن) کنسولی، محل سکونت اعضاء پست کنسولی با خانواده آنهاست.

تمیز بین اماکن کنسولی و مسکن اعضاء پست کنسولی، نظر به وضع متفاوتی که از نظر حقوق کنسولی دارند، دارای اهمیت خاصی است.

ماده ۳۰ کنوانسیون که عنوان (مسکن) را دارد، مرکب از دو بند است. بند اول مربوط به

تملیک (اماکن کنسولی) است و بند دوم به تهیه (مسکن) اعضاء پست کنسولی ارتباط دارد.

با توجه به اینکه این بخش از کنوانسیون، به امتیازات پست کنسولی اختصاص دارد، بهتر می‌بود که عنوان این ماده اماکن با مقر پست کنسولی که موضوع بند اول است انتخاب می‌شد. نکته قابل ذکر اینکه، در بعضی پستهای کنسولی، در محوطه اماکن کنسولی رئیس اقامت دارد و گاه اعضاء هم سکونت داده می‌شوند.

بعضی از کشورها خصوصاً در گذشته دولتهای کمونیست، از نظر محوطه حفاظت و امنیت و برای جلوگیری از تماس اعضاء با خارجیان، در همان محوطه یا ساختمانی که برای پست کنسولی در نظر می‌گرفتند، اعضاء آن پست را نیز سکونت می‌دادند.

از نظر مصونیتهای کنسولی، بین (اماکن کنسولی) و (مسکن اعضاء پست کنسولی)، گرچه در یک محوطه باشند، تفاوت وجود دارد که درباره آن متعاقباً سخن خواهد رفت.

تهیه اماکن پست کنسولی: قوانین داخلی کشورها درباره تملک مستغلات از طرف خارجیان، یکسان نیست. در بعضی کشورها، خارجیان در خرید و تملک مستغلات آزادانه و در بعضی دیگر چنین حقی برای خارجیان شناخته نشده است و بالاخره در برخی از کشورها هم شرایط خاص در این مورد برای خارجیان در نظر گرفته شده و یا بعضی مناطق مستثنی گردیده است.

به همین جهات، هنگام تدوین ماده مربوط به اماکن پست کنسولی و مسکن اعضاء بین گروههای مختلف نمایندگان دولتها در کنفرانس وین، بحث فراوان شد که نتیجه آن انشاء ماده ۳۰ بود. این ماده مرکب از دو بند است، یکی درباره تملیک اماکن پست کنسولی و دیگری درباره تهیه «مسکن مناسب» برای اعضاء آن.

نماینده آمریکا در کنفرانس اظهار داشت که دولت فرستنده حق تملیک داشته باشد، ولی چون در بسیاری از کشورها، چنانکه گفته شد این حق برای خارجیان شناخته شده بود، پذیرفتن چنین پیشنهادی مستلزم آن بود که کشورهای مذکور ناچار می‌شدند قوانین داخلی خود را در

زمینه مالکیت تغییر دهند تا بتوانند کنوانسیون را امضاء کنند و این موجب تأخیر و یـا مـانع تصویبَ آن می‌شد. بالاخره در کنفرانس اکتفا شد به اینکه به دولت پذیرنده توصیه شـود «در حدود قوانین و مقررات خود موجبات تسهیل تملیک دولت فرستنده را از لحاظ اماکن مورد احتیاج پست کنسولی در سرزمین خود فراهم نماید و یا در تحصیل این اماکن از طریق دیگر به دولت فرستنده یاری کند».

مساکن اعضاء پست کنسولی، با اینکه تعریف خاصی از آن نشده ولی شامل رزیدانس (اقامتگاه) رئیس پست کنسولی و خانه یا آپارتمان سایر اعضاء پست کنسولی است و اینها با (اماکن کنسولی) چنانکه شرح آن رفت تفاوت دارد.

مساکن کارکنان پست کنسولی در بند دوم ماده ۳۰ کنوانسیون مورد توجه قرار گرفته که به موجب آن دولت پذیرنده «... در صورت لزوم باید پست کنسولی را در تهیه مسکن مناسب برای اعضاء خود یاری نماید.»

در این مورد نیز، نظر تدوین‌کنندگان کنوانسیون، کشورهای تحت رژیم سـوسیالیسم و کمونیسم بود که قوانین خاص درباره مالکیت داشتند و به عبارت دیگر مالکیت در اختیار دولت بود و برای خارجیان جزء توسط به مقامات دولتی، تهیه مسکن ممکن نمی‌شد.

مساکن کارکنأن پست کنسولی، از امـتیازات امـاکـن کـنسولی بـرخـوردار نـیست. امّـا کنوانسیون برای اقامتگاه رئیس پست کنسولی مزایایی قائل شده است. چنانکه بـرای آن حـق نصب پرچم و علامت ملی منظور شده است (ماده ۲۹ بند دوم). علاوه بر این (به موجب بند اول ماده ۳۲)، «از پرداخت هر نوع مالیات و عوارض مملکتی و منطقه‌ای و یا شهری معاف می‌باشد».

با اینکه کنوانسیون روابط کنسولی، مزایا و مصونیتهایی که برای اماکن کنسولی شناخته شامل اقامتگاه رئیس پست کنسولی نکرده است، معذلِک مـمکن است دولتـها در تـوافـقهای دوجانبه بین خود مزایا و مصونیتهای دیگر را به اقامتگاه رئیس پست کنسولی گسترش دهند. در قوانین بعضی کشورها نیز، امتیازاتی برای مسکن رئیس پست کـنسولی، شـرط عـمل مـتقابله

شناخته شده است.

مصونیت اماکن کنسولی در تئوری: از زمانهای بسیار قدیم، اماکن دیپلماتیک از مصونیت برخوردار بود و مکاتب حقوقی هرکدام به نحوی این مصونیت را توجیه می‌کرد. امّا تا گذشته نزدیک بین نویسندگان حقوقی که دیدگاههای مختلف در زمینه حقوق داشتند، درباره اساس و میزان مصونیت اماکن کنسولی اختلاف نظر وجود داشت.

بعضی از حقوقدانان، تنها اماکن دیپلماتیک را مصون دانسته و برای اماکن کنسولی مصونیتی قائل نبودند و آن را تابع قوانین محل می‌کردند و اگر دولت پذیرنده بعضی مصونیتها را نسبت به اماکن کنسولی رعایت می‌کرد آن را حمل بر نزاکت بین‌المللی می‌نمودند. در نظر اینان، مصونیت اماکن کنسولی، در صورتی می‌بایست رعایت گردد که در یک قرارداد کنسولی گنجانیده شده باشد و حدود آن را هم اراده و رضایت طرفین تعیین می‌کرد.

براساس این نظریه بود که طی قرن هفدهم و هجدهم، چند بار در سرزمین سوئیس و انگلستان و ایتالیا، مأمورینی از طرف مقامات محل به اماکن کنسولی خارج وارد شده و به دلایلی مثلاً مطالبات، اموال را ضبط و یا توقیف می‌کردند و حتی آنها را به حراج می‌گذاشتند، گرچه این موارد محدود و انگشت‌شمار بود. در مقابل، بعضی از نویسندگان چون اماکن کنسولی را مرکز انجام مأموریت از طرف یک دولت حاکم و مساوی و مستقل می‌دانستند، همان امتیازاتی راکه برای اماکن دیپلماتیک وجود داشت، برای اماکن کنسولی هم می‌شناختند و برای آن مصونیت مطلق قائل بودند. بسیاری از دولتها نیز، در موافقتنامه‌های کنسولی بین خود، چنین حق مطلقی را برای اماکن پستهای کنسولی خود پذیرفته بودند. دولتهای کمونیست نیز از جمله دولتهایی بودند که برای اماکن کنسولی مصونیت مطلق می‌خواستند و در موافقتنامه‌های کنسولی که منعقد می‌ساختند، سعی داشتند حداکثر مصونیت را برای این اماکن بگنجانند. علت هم این بود که در گذشته وظایف نمایندگی دیپلماتیک را صرفاً (سیاسی) و وظایف کنسولی را منحصراً (بازرگانی و منطقه‌ای) فرض می‌کردند، درحالی که در تئوری کمونیسم، اقتصاد و سیاست جداناپذیر بودند و وظایف دو نهاد دیپلماتیک و کنسولی را مشابه می‌دانستند.

بالاخره، گروه سوم از حقوقدانان گرچه مصونیت اماکن کنسولی را قبول داشتند ولی آن را محدود و مشروط می‌خواستند، در حالی که اماکن دیپلماتیک مطلق و نامحدود است. از نظر تاریخی، اکثر نویسندگان حقوقی به مرور زمان به گروه سوم پیوستند.

انستیتوی حقوق بین‌الملل، در سال ۱۸۹۶ در طرحی که درباره روابط کنسولی تهیه کرده بود، به طورکلی مصونیت اماکن کنسولی را تأیید کرد.

در طرح هاروارد (۱۹۳۲) مربوط به روابط کنسولی، طی ماده ۱۷ ضمن آنکه دولت پذیرنده مقید به حفظ و حمایت اماکن کنسولی شده بوده ولی مشروط بر این بود که اماکن مذکور «... فقط برای مقاصد کنسولی مورد استفاده قرار گیرد.» بنابراین اگر از اماکن پست کنسولی برای مقاصد دیگر استفاده می‌شد، مثلاً برای پنهان کردن اسلحه یا انبار اجناس ممنوعه و یا مرکز تبلیغات غیرمجاز، در این صورت مصونیت از بین می‌رفت.

مصونیت محدود اماکن کنسولی در کنوانسیون

هنگامی که کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد، مأموریت تدوین کنوانسیون روابط کنسولی را برعهده گرفت، هنوز در عمل و تئوری، مصونیت اماکن کنسولی و حدود آن ثابت و مشخص نشده بود.

کمیسیون مزبور، در آغاز در نظر گرفت که (اماکن پست کنسولی) همانند (اماکن مأموریت دیپلماتیک) دارای مصونیت مطلق باشد. کشورهای کمونیست که در آن زمان، پستهای کنسولی‌شان وظایف سیاسی را نیز انجام می‌دادند و چنانکه گفته شد سیاست را از اقتصاد جدا نمی‌دانستند، طرفدار مصونیت مطلق اماکن کنسولی بودند. در مقابل نمایندگان سایر دول به دو گروه تقسیم می‌شدند، بعضی طرفدار عدم مصونیت بودند و بعضی دیگر به مصونیت مشروط و محدود رضایت می‌دادند. کنفرانس وین ۱۹۶۳ صحنه برخورد این عقاید مختلف بود.

طرفداران مصونیت مطلق اماکن کنسولی دلایل زیر را ارائه می‌کردند:

ـ اکثر دولتها در قراردادها و موافقتنامه‌های کنسولی مصونیت مطلق را برای اماکن

کنسولی شناخته‌اند.

ـ مصونیت مطلق که به (اماکن دیپلماتیک) داده شده، با توجه به اینکه وظایف کنسولی در بعضی نقاط مهم‌تر و سنگین‌تر از وظایف بعضی مأموریتهای دیپلماتیک است، ضروری و منطقی است که مصونیت به (اماکن کنسولی) نیز داده شود.

ـ بعضی محدودیتها که بر مصونیت (اماکن کنسولی) وارد شده باید استثناء بر اصل مصونیت به شمار آید.

ـ هر استثنایی که بر مصونیت (اماکن کنسولی) وارد شود، مثلاً رضایت فرضی رئیس پست کنسولی یا اعتقاد بر اینکه جنایتی در اماکن کنسولی رخ داده، ممکن است مورد سوء استفاده دولت پذیرنده قرار گیرد و علاوه بر این معلوم نیست چه مقامی باید آن را تشخیص دهد.

اگر این دلایل قبول می‌شد مصونیت اماکن کنسولی با مصونیت اماکن دیپلماتیک برابر می‌شد و در نتیجه این مصونیت از عرف و قراردادهای بین‌المللی بسیار فراتر می‌رفت ولی دولتهای آمریکا و انگلستان و فرانسه، با پیشنهادات خود این مصونیت را تعدیل و محدود کردند. برای آنکه حدود مصونیت اماکن کنسولی بهتر شناخته شود، لازم است مواد مربوط به اماکن و مصونیت اماکن در دو کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) و روابط کنسولی (۱۹۶۳) با یکدیگر مقایسه شوند.

کنوانسیون روابط دیپلماتیک طی ماده ۱ تبصره ط، اماکن مأموریت دیپلماتیک را چنین تعریف می‌کند: «ط ـ اصطلاح (اماکن مأموریت) [دیپلماتیک] یعنی ابنیه و یا قسمتهایی از ابنیه و زمین متصل به آن که مالک آن هر که باشد برای انجام مقاصد مأموریت مورد استفاده قرار می‌گیرد.»

کنوانسیون روابط کنسولی طی ماده ۱ بند اول، تبصره (ی) اماکن کنسولی را چنین تعریف کرده است: «ی ـ اصطلاح (اماکن کنسولی) یعنی ابنیه و یا قسمتهایی از ابنیه و زمین متصل به آن که مالک هر که باشد، منحصراً برای انجام مقاصد پست کنسولی مورد استفاده قرار

می‌گیرد.»

وجه اختلاف بین دو ماده کلمه (منحصراً) است که در تعریف اماکن کنسولی به کار رفته است. توضیح اینکه (اماکن مأموریت دیپلماتیک) شامل همه مکانهایی است که «برای انجام مقاصد مأموریت مورد استفاده قرار می‌گیرد» و بنابراین اقامتگاه رئیس مأموریت دیپلماتیک و اعضاء مشمول آن است.

و امّا (اماکن کنسولی) محدود به «آن قسمت از اماکن کنسولی است که منحصراً برای انجام امور پست کنسولی مورد استفاده قرار می‌گیرد» و بنابراین شامل اقامتگاه رئیس پست کنسولی و اعضاء آن نمی‌شود. اهمیت این اختلاف هنگامی آشکار می‌شود که موضوع (مصونیت اماکن) پیش می‌آید. به موجب ماده ۲۲، بند اول، کنوانسیون روابط دیپلماتیک:

«اماکن مأموریت [دیپلماتیک] مصونیت دارند و مأمورین دولت پذیرنده جز با رضایت رئیس مأموریت [دیپلماتیک] حق ورود به این اماکن را نخواهند داشت.»

ولی بنابر ماده ۳۱ بند دوم، کنوانسیون روابط کنسولی تحت عنوان (مصونیت اماکن کنسولی از تعرض) «... مقامات دولت پذیرنده نمی‌توانند به آن قسمت از اماکن کنسولی که منحصراً برای انجام امور پست کنسولی مورد استفاده قرار می‌گیرد داخل شوند مگر با رضایت ......»

با این مقدمه، معلوم می‌شود که مصونیت کنسولی منحصراً مقر کار پست کنسولی را دربرمی‌گیرد، در حالی که مصونیت دیپلماتیک شامل اقامتگاه رئیس پست کنسولی و اعضاء آن می‌شود. ضمناً باید افزود که اگر «دفاتر سازمانها یا آژانسهای دیگر در قسمتی از بناهایی که اماکن کنسولی در آن قرار دارد مستقر گردد»، این دفاتر «به عنوان قسمتی از اماکن کنسولی تلقی نخواهد شد.» و شمول مصونیت کنسولی نیز نمی‌گردد (ماده ۵۵ بند سوم از کنوانسیون روابط کنسولی).

در پایان این مبحث لازم است گفته شود که در بسیاری از موافقتنامه‌ها و قراردادهای کنسولی دوجانبه، دولتها متقابلاً این مصونیت را به اقامتگاه رئیس پست کنسولی گسترش می‌دهند و این توافقها مغایرتی با کنوانسیون ندارد و بین طرفین لازم‌الاجراست ولی به طورکلی

مسکن مأموران کنسولی مصونیت ندارد و ورود و بازرسی به آن مستلزم اجازه رئیس پست کنسولی نیست. علت این است که مصونیت مأمور کنسولی در حدود وظایف اوست و چون او وظایف خود را در محیط کار (اماکن کنسولی) انجام می‌دهد که مصونیت دارد، بنابراین لزومی به مصونیت مسکن او نیست. و امّا مسکن مأمورین دیپلماتیک که مصونیت دارد، نتیجه مصونیت شخصی آنان است که بر مسکن هم گسترش می‌یابد.

علی‌رغم آنچه گفته شد و با وجود سکوت کنوانسیون در این خصوص، معمولاً دولتها از نظر نزاکت بین‌المللی، بین مساکن افراد عادی و مسکن مأمور کنسولی فرق می‌گذارند و در عمل احتراماتی را رعایت می‌کنند.

حدود مصونیت اماکن کنسولی: مصونیت اماکن دیپلماتیک مطلق بود و استثنایی نداشت، ولی مصونیت اماکن کنسولی محدود است و استثنائاتی بر آن وارد شده که از اهمیت آن کاسته است. در مقایسه کنوانسیون روابط کنسولی با کنوانسیون روابط دیپلماتیک، به استثنائات متعدد که بر مصونیت اماکن کنسولی وارد آمده برخورد می‌شود. این استثنائات به قرار زیر است:

- بنابر کنوانسیون روابط دیپلماتیک، مأمورین دولت پذیرنده، جز با رضایت رئیس مأموریت دیپلماتیک حق ورود به اماکن دیپلماتیک را ندارند. (ماده ۲۲ بند اول ـ کنوانسیون روابط دیپلماتیک) به موجب کنوانسیون روابط کنسولی، مقامات دولت پذیرنده غیر از مورد رضایت رئیس پست کنسولی، می‌توانند با اجازه شخص دیگری که از طرف رئیس پست کنسولی تعیین می‌شود و یا رئیس مقامات دیپلماتیک دولت فرستنده وارد اماکن کنسولی شوند. (ماده ۳۱ بند دوم ـ کنوانسیون روابط کنسولی)

در طرح اولیه کمیسیون حقوق بین‌الملل، تنها رئیس پست کنسولی بود که می‌توانست اجازه ورود به اماکن کنسولی را بدهد و لاغیر ولی در کنفرانس تغییرات مذکور داده شد.

در اواخر دهه ۱۹۶۰، طبق طرح قبلی گروهی به سرکنسولی ایران در مونیخ حمله برده و پست سرکنسولی را اشغال کردند. سرکنسول غایب بود و در اقامتگاهش نیز حضور نداشت. نگارنده با سمت کنسول، نفر دوم پست بودم ولی چون از طرف سرکنسول برای

من دستور داده نشده و از این نظر به مقامات محل معرفی نشده بودم. پلیس ناچار به سفیر که مقیم کلن بود مراجعه کرد و گویا سفیر نیز با تهران تماس گرفت و ساعت‌ها گذشت تا از طرف سفیر دستور تخلیه سرکنسولی داده شد و پلیس وارد محوطه اماکن کنسولی گردید و اشغال‌کنندگان را بیرون راند.

ـ استثناء دیگر بر اصل مصونیت اماکن کنسولی، این است که:

« ... در صورت وقوع آتش‌سوزی یا حوادث ناگوار دیگری که مستلزم اقدامات حفاظتی فوری باشد، رضایت رئیس پست کنسولی را می‌توان کسب شده فرض کرد» (کنوانسیون روابط کنسولی، ماده ۳۱ بند اول)

این مورد که در کنوانسیون روابط دیپلماتیک ذکر آن نرفته است و در طرح اولیه کمیسیون فوق بین‌الملل نیز منظور نشده بود، طی مباحثات در کنفرانس بر متن ماده ۳۱ اضافه گردید. به موجب این استثناء، مأمورین دولت پذیرنده می‌توانند بدون کسب رضایت یا اجازه مقامات دولت فرستنده وارد اماکن پست کنسولی شوند. علت اینکه ممکن است غیبت رئیس پست کنسولی و یا عدم رضایت او، و یا تأخیر در کسب اجازه موجب خسارات وسیع و عظیم گردد و دامنه سانحه به خارج از اماکن کنسولی کشیده شود و در نتیجه زیانهای جبران‌ناپذیر به بار آید.

علت اینکه در کنوانسیون روابط دیپلماتیک و در مورد اماکن دیپلماتیک، چنین استثنائی گنجانیده نشده، آن است که به دولت پذیرنده بهانه‌ای داده نشود تا هرگاه بخواهد برای راهیابی به داخل محوطه نمایندگی و دستیابی به مدارک و اسناد آن، با صحنه‌سازی مثلاً ایجاد حریق یا سوانح دیگر، مأمورین خود را بدون کسب رضایت و یا اطلاع مقامات دیپلماتیک، به داخل سفارتخانه‌ها اعزام دارد، زیرا چنین استثنایی به مصونیت اماکن دیپلماتیک خلل وارد می‌آورد.

گرچه همین استدلال را ممکن است در مورد اماکن کنسولی نیز اقامه کرد، ولی بعضی از دولتها که نمی‌خواستند مصونیت کنسولی با دیپلماتیک برابر باشد، این تبعیض را به اکثریت دولتها قبولاندند.

به هر حال، گنجانیده شدن «رضایت کسب شده» فرضی، در کنوانسیون، به اصل

مصونیت اماکن کنسولی خدشه وارد آورده است.

باید افزود که نظیر این استثنائات در بعضی قراردادهای کنسولی نیز قبلاً ذکر شده بود، مثلاً در قرارداد کنسولی ایران و آمریکا که در سال ۱۹۵۵ بین دو کشور منعقد گردید.

ـ تفاوت آشکار دیگری که بین مصونیت اماکن کنسولی و اماکن دیپلماتیک وجود دارد مربوط به هنگامی است که دولت پذیرنده «به منظور دفاع ملی یا انتفاع عمومی» «مصادره» و «سلب مالکیت» را ضروری تشخیص دهد. کنوانسیون روابط دیپلماتیک در موارد فوق، مصونیت کامل برای اماکن مأموریت دیپلماتیک قائل شده است. به موجب ماده ۲۲ بند سوم این کنوانسیون:

«اماکن مأموریت [دیپلماتیک] و اسباب و اثاث و اشیاء دیگر موجود در آن و همچنین وسائل نقلیه مأموریت مصون از تفتیش و مصادره و توقیف و یا اقدامات اجرایی خواهد بود» و استثنایی بر این ماده وارد نشده است.

و امّا در کنوانسیون روابط کنسولی، گرچه اصل مصونیت اماکن «از هر نوع مصادره به منظور دفاع ملی یا انتفاع عمومی» شناخته شده ولی استثنایی بر آن وارد شده که اصل مصونیت را از اعتبار می‌اندازد. به موجب این استثناء «چنانچه برای این مقاصد سلب مالکیت ضروری باشد کلیه تدابیر ممکن جهت احتراز از ایجاد موانع در راه انجام وظایف کنسولی اتخاذ خواهد شد و غرامت فوری و مناسب و کافی به دولت فرستنده پرداخت خواهد گردید.» (کنوانسیون روابط کنسولی، ماده ۳۱ بند ۴)

بنابراین به دولت پذیرنده حق داده شده تا هرگاه ضروری تشخیص دهد اقدام به مصادره و سلب مالکیت اماکن کنسولی کند و در ازاء آن فقط متعهد است که «غرامت فوری و مناسب و کافی به دولت فرستنده» پرداخت نماید.

در این مورد تشخیص و ضرورت، حق دولت پذیرنده است، یعنی این دولت است که موارد لزوم «دفاع ملی» و یا «انتفاع عمومی» را تعیین می‌کند و این استثناء بر اصل مصونیت اماکن کنسولی، ممکن است دستاویزی برای دولت پذیرنده گردد تا در وضع اماکن کنسولی تغییر دهد.

پناهندگی و مصونیت اماکن کنسولی

در هنگام تدوین کنوانسیون روابط کنسولی در قسمت مصونیت اماکن، موضوع پناهندگی در اماکن کنسولی مطرح گردید. اماکن کنسولی در قدیم، در بعضی کشورها از مصونیت برخوردار بودند و به همین دلیل گاه محل پناهندگی و تحصّن قرار می‌گرفتند.

پناهندگان معمولاً کسانی بودند که مورد ظلم حکومت خود قرار گرفته و یا می‌خواستند از مجازاتی بگریزند، بنابراین از مصونیت اماکن کنسولی استفاده کرده و در محوطه آن پناه می‌گرفتند. این رویه بارها موجب کشمکش بین دولت فرستنده که می‌خواست پناهنده را حفظ کند و دولت پذیرنده که می‌خواست پناهنده را بازپس گیرد، به وجود می‌آورد.

موضوع پناهندگی قبلاً در کنفرانس وین درباره روابط دیپلماتیک هنگام بحث در مورد مصونیت اماکن دیپلماتیک مطرح گردیده و به نتیجه‌ای نرسیده بود و به همین دلیل آن را مسکوت گذاشته بودند.

کنفرانس وین برای تدوین روابط کنسولی، موقعی تشکیل شد که مسائل مربوط به حقوق بشر و موضوعات سیاسی، مذهبی و نژادی در روابط بین‌المللی، حساسیت بعضی از دولتها را برانگیخته بود و اختلاف نظر شدید بین دولتها در این زمینه وجود داشت.

در آغاز مسأله این بود که آیا رئیس پست کنسولی می‌تواند به یکی از هموطنان خود پناه دهد یا نه، ولی بعداً موضوع وسعت یافت و سئوال این شد که آیا کسی می‌تواند برای فرار از ظلم و تعدیات سیاسی و مذهبی و نژادی به داخل اماکن کنسولی پناه جوید یا نه. کمیساریای عالی پناهندگان، وابسته به سازمان ملل متحد، که در کنفرانس به عنوان ناظر شرکت می‌کرد، نظر داد در کنوانسیون مسأله حمایت از پناهندگان گنجانیده شود. ولی چنانکه گفته شد، به علت سوءظنی که در روابط بین‌المللی حکمفرما بود و جنگ سردی که بین شرق و غرب جریان داشت، نمایندگان نتوانستند در این باره تصمیمی اتخاذ کنند.

مخالفین گنجانیدن مسأله پناهندگان در کنوانسیون، دلائل مختلفی ارائه دادند، از جمله:

- پناهندگی اصولاً مسأله‌ای موقت است و کنوانسیون باید مسائل دائمی را مورد توجه

قرار دهد.

ـ موضوع کنوانسیون، روابط کنسولی بین دولت و فرستنده و پذیرنده و اتباع آنهاست و نباید شامل خارجیان ـ که احتمالاً ممکن است پناهنده شوند ـ گردد.

ـ در کنوانسیون روابط دیپلماتیک موضوع پناهندگی در اماکن دیپلماتیک مطرح نشده و دلیلی نیست که این موضوع در کنوانسیون روابط کنسولی مطرح گردد.

ـ مسأله پناهندگی، موجب پدیدآمدن اختلاف بین دولتهای فرستنده و پذیرنده می‌شود و این با هدف کنوانسیون که رفع اختلاف دولتهاست مغایرت دارد.

ـ بسیاری از اتباع کشور فرستنده به علل سیاسی و غیر سیاسی با دولت متبوع خود اختلاف دارند و به پستهای کنسولی خود مراجعه نمی‌کنند.

ـ مسأله پناهندگی، به طور جداگانه در سال ۱۹۵۱ در سازمان ملل متحد مطرح گردیده و در ۲۱ نوامبر ۱۹۵۹ مجمع عمومی، طی قطعنامه‌ای کمیسیون حقوق بین‌الملل را مأمور کرده است که «حقوق پناهندگی» را تدوین کند.

بنابراین دلایل، با وجود بحثهایی که در زمینه پناهندگی در کمیسیون و کنفرانس شد، این موضوع در کنوانسیون مسکوت ماند. ضمناً باید افزود که در عرف موجود بین‌الملل، حق پناهندگی در روابط کنسولی، شناخته نمی‌شود. در کنفرانس بعضی از نمایندگان پیشنهاد کردند که «حق جستجو» در اماکن کنسولی برای دولت پذیرنده گنجانیده شود، ولی مورد قبول قرار نگرفت.

وظیفه حراست اماکن کنسولی: دولت پذیرنده نه تنها نباید توسط مأموران خود مصونیت اماکن کنسولی را به هر عنوان که باشد خدشه‌دار کند، بلکه «... وظیفه‌ای خاص دارد که کلیه تدابیر لازم را به منظور اینکه اماکن کنسولی مورد تجاوز و خسارت قرار نگرفته و آرامش و شئون آن متزلزل نگردد، اتخاذ نماید.» (ماده ۳۱ بند ۳)

چنانکه ملاحظه می‌شود، برای جلوگیری از تجاوز و خسارت به اماکن کنسولی و حفظ آرامش و شئون آن «وظیفه‌ای خاص» به دولت پذیرنده تحمیل شده است و این برای آن است که

پس از جنگ جهانی دوم و در جریان جنگ سرد و پس از آن، بارها در برابر اماکن پست کنسولی تظاهراتی صورت گرفت که منجر به ورود تظاهرکنندگان به داخل اماکن پست کنسولی گردید و خساراتی به بار آورد.

ولی با توجه به رویدادهای سنوات اخیر، باید گفت که گنجانیدن بند ۳ در ماده ۳۱، در جریان وقایع تأثیر چندانی نداشته و تظاهرات و اشغال اماکن کنسولی و شکستن اثاثه و آتش‌زدنها و حتی سرقت پرونده و اسناد، بعد از تصویب کنوانسیون نیز ادامه داشته است.

نگارنده، در سرکنسول مونیخ، خود شاهد این تظاهرات و اشغال دفتر سرکنسولی و ایجاد خسارت بودم. پلیس محلی نیز که مأمور حفاظت از اماکن پست کنسولی بود، از خود کارایی نشان نداد. ضمناً باید توجه داشت که اغلب این تظاهرات، که هنوز هم‌گاه به‌گاه اتفاق می‌افتد، طبق نقشه‌های قبلی و با توجه به قوانین و مقررات محل صورت می‌گیرد، به طوری که پس از چند سؤال و جواب، مرتکبین این اعمال آزاد می‌شوند و دولت پذیرنده قادر نیست آنان را دستگیر کرده و یا مجبور به پرداخت خسارات کند.

با توجه به این اصل که، اماکن کنسولی بلادفاع است، این وظیفه دولت پذیرنده و مقامات محل است که پیش‌بینی‌ها و تدابیر لازم به عمل آورند تا مانع وقوع چنین تظاهرات و احتمالاً تجاوز به حریم پستهای کنسولی و اتفاقات ناگوار دیگر گردند.

در مواقعی که علیرغم مراقبت دولت پذیرنده، تظاهراتی در برابر اماکن کنسولی روی دهد که مخالف با شئون و آرامش پست کنسولی باشد و یا به ساختمان و اموال و اثاثه آن خساراتی وارد آید، در این صورت مسئولیت برعهده دولت پذیرنده است و در این موارد این دولت باید از دولت فرستنده رسماً پوزش بخواهد و تعهد کند که در آینده حفاظت و مراقبت بیشتری از اماکن کنسولی به عمل می‌آورد و در صورتی که خساراتی وارد شده باشد، آن را جبران کند.

معافیت مالیاتی اماکن کنسولی ـ معافیت مالیاتی اماکن کنسولی، از زمانهای گذشته، به صورت یک عرف بین‌المللی، از طرف بیشتر دولتها شناخته شده بود. به موجب این عرف، دولت فرستنده در صورت خرید یا اجاره و یا فروش اماکن کنسولی، از مالیاتهایی که طبق قوانین

محل، بر این معاملات تعلق می‌گیرد، معاف می‌باشد.

در مورد مسکن رئیس پست کنسولی، در عمل دولتها اختلاف بود، بعضی آن را به مانند اماکن کنسولی از پرداخت مالیات معاف می‌کردند و بعضی آن را مشمول مالیاتهای رایج و معمول می‌دانستند.

طرح هاروارد (۱۹۳۲) درباره روابط کنسولی، این معافیت مالیاتی را تنها شامل اماکن کنسولی می‌کرد و اقامتگاه رئیس پست کنسولی گرچه خریداری هم شده بود، مشمول این معافیت نمی‌شد. در بعضی موافقتنامه‌های کنسول معافیت اماکن شامل اقامتگاه رئیس پست کنسولی و مسکن مأمورین کنسولی نیز می‌گردید. تمایل کلی، در غیاب قراردادها و موافقتنامه‌های کنسولی، این است که اماکن کنسولی و اقامتگاه رئیس پست کنسولی از پرداخت مالیاتهای مربوطه معاف می‌باشند. قوانین داخلی بیشتر کشورها، معافیت مالیاتی اماکن کنسولی را مشروط به عمل متقابله می‌کنند.

(قانون معافیت محل مسکونی نمایندگان سیاسی و کنسولی بیگانه در ایران از عوارض ثبت) که در تاریخ ۱۳۳۸/۳/۱۷ به تصویب رسید، طی ماده واحده چنین می‌گوید: «نمایندگیهای سیاسی و کنسولی دول بیگانه که در ایران بخواهند اموال غیرمنقول به منظور تهیه محل نمایندگی سیاسی ـ کنسولی و یا اقامت رئیس مأموریت استملاک نمایند، از پرداخت مخارج ثبت و هر نوع عوارض مالیات معاف می‌باشند».

در هنگام تهیه کنوانسیون روابط کنسولی، دولت آمریکا از طرفداران معافیت اماکن کنسولی و مسکن اعضاء کنسولی بود، زیرا در زمان جنگ و پس از آن ارز فراوانی نصیب آمریکا شده بود که آن را صرف خرید زمین و دفاتر و خانه‌های اعضاء پستهای کنسولی می‌کرد و می‌خواست که این معاملات از مالیات معاف باشد. بیشتر قراردادهای کنسولی آمریکا نیز با دیگر کشورها براساس معافیت مالیاتی است.

پس از مباحثات در کمیسیون حقوق بین‌الملل و کنفرانس روابط کنسولی، در این زمینه، بالاخره ماده ۳۲ با عنوان (معافیت مالیاتی اماکن کنسولی) در دو بند انشاء گردید. به موجب بند

اول این ماده:

«اماکن کنسولی و محل اقامت رئیس کاریری پست کنسولی که مالک یا مستأجر آن دولت فرستنده یا نماینده آن می‌باشد، از پرداخت هر نوع مالیات و عوارض مملکتی و منطقه‌ای و یا شهری، معاف خواهد بود، مگر آنکه دریافت این مالیاتها یا عوارض در ازاء انجام خدمات خاص باشد.»

در این بند، به چند نکته برخورد می‌شود:

- این معافیت فقط شامل اقامتگاه رؤسای حرفه‌ای کاریری پست کنسولی است و محل اقامت مأمورین افتخاری را شامل نمی‌شود.

- این مالیات‌ها در کشورهای مختلف، طبق قوانین داخلی آنها متفاوت است و غیر از مالیاتهای مربوط به خرید و فروش و اجاره، ممکن است شامل مالیات سالیانه مالکیت، مالیات اقامت، عوارض شهرداری و غیره که مالیاتهای مستمر هستند باشد که اینها نیز مشمول معافیت می‌باشند.

در ایران عوارض نوسازی مربوط به شهرداری نیز از همین قبیل است.

- معافیت مالیاتی در صورتی شامل اماکن و اقامتگاه کنسولی می‌شود که مالک یا مستأجر آن دولت فرستنده یا نماینده آن باشد، زیرا معافیت برای دولت است نه اشخاص.

- وجوهی که بابت مالیاتها یا عوارض مربوط به خدمات مطالبه می‌شود باید از طرف پست کنسولی پرداخت شود. بنابراین هزینه‌های تلفن، آب، برق، گاز، نظافت شهرداری و امثال آن مشمول معافیت مالیاتی نیست.

بند دوم ماده ۳۲ چنین است:

- «در صورتی که طبق قوانین و مقررات دولت پذیرنده، پرداخت این مالیاتها و عوارض به عهده شخصی باشد که با دولت فرستنده یا با نماینده آن معامله کند. معافیت مالیاتی موضوع بند ۱ ماده حاضر منتفی خواهد بود».

این بند، افراد عادی را در نظر دارد که املاک خود را به یک پست کنسولی یا اعضاء آن

می‌فروشند یا اجاره می‌دهند و یا ملکی از پست کنسولی خریداری می‌کنند. اینان نمی‌توانند به عنوان اینکه طرف معامله آنان دولت خارجی یا مأمور پست کنسولی است از معافیت مالیاتهای مربوطه استفاده کنند.

حق کاربرد پرچم و علائم ملی در پست کنسولی

قبل از تدوین کنوانسیون روابط کنسولی، دوباره حق نصب پرچم و علائم دولت فرستنده، در اماکن کنسولی اختلاف نظر وجود داشت و بعضی این حق را منحصراً خاص نمایندگیهای دیپلماتیک می‌دانستند. در بعضی قراردادها و موافقتنامه‌های کنسولی این حق شناخته شده بود ولی باز مقررات یکسان در این باره وجود نداشت، مثلاً در بعضی استفاده از این حق مشروط به اصل تقابل شده بود. در بعضی دیگر این حق را فقط برای پرچم و منحصراً در اماکن کنسولی قائل شده بودند. در برخی توافقها حق برافراشتن پرچم را محدود به ایام عید یا روزهای خاص می‌کردند و در مورد نصب پرچم در اقامتگاه رئیس پست کنسولی هم اختلاف بود. همچنین در مورد نصب پرچم بر وسائط نقلیه پست کنسولی و یا حق نصب پرچم برای پستهای کنسولی افتخاری اتفاق نظر وجود نداشت.

هنگام تدوین کنوانسیون روابط کنسولی در کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد و کنفرانس وین (۱۹۶۳)، درباره حق برافراشتن پرچم و نصب علائم ملی گفتگوی بسیار شد و نتیجه آن انشاء ماده ۲۹ کنوانسیون در سه بند به شرح زیر بود:

۱. دولت فرستنده طبق مقررات ماده حاضر، حق دارد در قلمرو دولت پذیرنده از پرچم و علامت ملی خود استفاده نماید.

۲. پرچم دولت فرستنده و علامت ملی آن را می‌توان بر فراز و بر در ورودی عمارتی که پست کنسولی در آن مستقر شده و همچنین در اقامتگاه رئیس پست کنسول و بر وسائط نقلیه او هنگامی که برای امور اداری مورد استفاده واقع می‌شود، برافراشته و یا نصب نمود.

۳. در اعمال حقی که به موجب ماده حاضر اعطاء گردیده است، قوانین و مقررات و

عرف دولت پذیرنده باید مراعات گردد.

دو بند اول و دوم این ماده، تا حدودی انعکاس ماده ۲۰ کنوانسیون روابط دیپلماتیک است که چنین می‌گوید: «مأموریت و رئیس آن حق دارند پرچم و علامت دولت فرستنده را در اماکن مأموریت، از جمله در محل اقامت رئیس مأموریت و بر روی وسائط نقلیه وی برافرازند».

تفاوت دو بند اول ماده ۲۹ کنوانسیون روابط کنسولی با ماده ۲۰ کنوانسیون روابط دیپلماتیک در این است که حق رئیس نمایندگی دیپلماتیک مطلق باشد و هر وقت بخواهد می‌تواند از پرچم استفاده کند ـ گرچه عملاً آنان نیز برای وسائط نقلیه خود فقط در مواقع رسمی و انجام امور اداری از پرچم استفاده می‌کنند ـ ولی در مورد رؤسای پستهای کنسولی تصریح شده که حق کاربرد پرچم در مورد وسائط نقلیه محدود است به «هنگامی که برای امور اداری مورد استفاده واقع می‌شود.»

علاوه بر این، طی بند سوم ماده ۲۹، محدودیت دیگری بر پستهای کنسولی وارد شده است زیرا در اعمال حق استفاده از پرچم و علامت دولتی، رعایت قوانین و مقررات و عرف دولت پذیرنده نیز شرط شده است. این محدودیت در مورد نمایندگیهای دیپلماتیک وجود ندارد. در طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل، محدودیت بند سوم ماده ۲۹ ذکر نشده بود ولی در کنفرانس وین، پس از مباحثات، به اصرار بعضی دول، که نمی‌خواستند امتیازات پست کنسولی در این زمینه هم‌طراز امتیازات دیپلماتیک باشد، این بند در متن کنوانسیون گنجانیده شد.

امتیاز «نصب پرچم و علامت ملی» که طبق کنوانسیون به پستهای کنسولی داده شده، در اجرای ماده ۲۸ کنوانسیون است که بنابر آن دولت پذیرنده را ملزم می‌سازد تا «کلیه تسهیلات لازم را جهت انجام امور پست کنسولی اعطاء» نمایند. بعضی از فواید نصب پرچم و علامت ملی و تسهیلاتی که از آن نتیجه می‌شود عبارتست از:

ـ با نصب پرچم و علامت ملی، اماکن کنسولی و وسائط نقلیه آن به فوریت باز شناخته می‌شود.

ـ با مشخص شدن اماکن و وسائط نقلیه کنسولی، مأمورین دولت پذیرنده حریم دخالت

خود را می‌شناسند و از تجاوز به اماکن و وسائط نقلیه مذکور اجتناب می‌کنند.

ـ نصب پرچم و علامت ملی راهنمایی است برای اتباع کشور فرستنده و سایر کسانی که برای انجام امور خود به پست کنسولی مراجعه می‌کنند.

ـ در موارد اغتشاش، شورش، جنگ داخلی و تظاهرات، مردم عادی و مأمورین دولت پذیرنده بهانه‌ای برای تجاوز به حریم اماکن کنسولی و وسائط نقلیه آن ندارند و نمی‌توانند مدعی شوند که در هنگام تجاوز یا تعرض از تعلق اماکن یا وسائط نقلیه به دولت خارجی آگاه نبوده‌اند.

علی‌رغم محتویات این ماده، بسیاری از تظاهرات و تجاوزات که امروزه نسبت به پستهای کنسولی صورت می‌گیرد، با علم و اطلاع قبلی است و وجود پرچم و علائم دولت فرستنده، مانع تعرض افراد به اماکن کنسولی و بی‌احترامی و گاه سوزاندن پرچم کشور خارجی نمی‌شود.

اموال کنسولی

اموال پست کنسولی، در کنوانسیون به طور جداگانه و خاصی مورد بحث قرار نگرفته، بلکه گاه به دنبال (اماکن کنسولی) و گاه در کنار (بایگانی کنسولی) ذکر آن آمده است. ماده اول کنوانسیون که به تعاریف اصطلاحات اختصاص دارد، گرچه (اماکن پست کنسولی) و (بایگانی کنسولی) را شرح داده و مشخص نموده، از اموال کنسولی تعریف نکرده است.

به طورکلی، اموال کنسولی را می‌توان چنین تعریف کرد که آن شامل اثاثه و اشیاء منقولی است که در داخل محوطه اماکن کنسولی یافت می‌شوند و همچنین وسائط نقلیه پست کنسولی در هر کجا که باشند. از اموال پست کنسولی، باید اوراق و اسناد و اشیاء مربوط به بایگانی کنسولی را جدا کرد، زیرا اینها مشمول مقررات خاصی می‌باشند که در کنوانسیون تعیین گردیده است. درباره بایگانی بعداً سخن خواهد رفت.

اموال پست کنسولی، مشمول همان مصونیتهای اماکن پست کنسولی است با کمی

اختلاف. توضیح اینکه در طرح اولیه کمیسیون حقوق بین‌الملل، طی ماده ۳۱ بند سوم، دولت پذیرنده وظیفه خاصی داشت که «کلیه تدابیر لازم را به منظور اینکه اماکن کنسولی» و (اموال و اثاثه و وسائط نقلیه آن) مورد تجاوز و خسارت قرار نگیرد، اتخاذ نماید.

ولی حین بحث در کنفرانس، این امتیاز برای نهاد کنسولی زیاد تلقی شد و ذکر اموال از این بند حذف گردید و فقط در ماده ۳۱ بند چهارم است که مصونیت اماکن کنسولی از مصادره شامل «اسباب و اثاثه آن و اموال پست کنسولی و وسائل نقلیه آن» گردیده است. و امّا، چنانچه به منظور «دفاع ملی یا انتفاع عمومی» «سلب مالکیت ضروری باشد کلیه تدابیر ممکن است جهت احتراز از ایجاد موانع در راه انجام وظایف کنسولی اتخاذ خواهد شد و غرامت فوری و مناسب و کافی به دولت فرستنده پرداخت خواهد گردید.» (ص ۳۱ بند چهارم، پاراگراف دوم).

در چند مورد دیگر نیز، از (اموال کنسولی) در کنوانسیون یاد شده است.

طی ماده ۲۷ به دولت پذیرنده تکلیف گردیده که «در صورت بروز منازعات مسلحانه» اماکن کنسولی و اموال پست کنسولی را مورد حمایت و حفاظت قرار دهد و یا با توافق دولت فرستنده «حفاظت از اماکن کنسولی و اموال موجود در آن ....» به عهده دولت ثالث گذاشته شود.

ماده ۵۰ (بند اول، تبصره ب) درباره معافیت گمرکی، «اشیاء مورد استفاده رسمی پست کنسولی» را مشمول معافیت از حقوق گمرکی و عوارض و سایر هزینه‌های فرعی آن کرده است.

مصونیت بایگانی

بایگانی پست کنسولی در عرف بین‌الملل درگذشته هم مصون بوده و ضمن قراردادهای کنسولی نیز این مصونیت همیشه شناخته شده است.

در قرون گذشته، مواردی، مصونیت بایگانی از طرف دولت پذیرنده نقض می‌شده، مثلاً به علت مطالبات یا بعضی اختلافات در مسائل کنسولی، اقدام به توقیف یا ضبط بایگانی پست کنسولی شده است ولی این موارد بسیار استثنایی است.

انستیتوی حقوق بین‌الملل، ضمن طرح و تدوین حقوق بین‌الملل در سال ۱۸۹۶،

مصونیت بایگانی کنسولی را تصریح کرد. کنوانسیون هاوانا (۱۹۲۸)، که بین دول آمریکایی منعقد گردید، در ماده ۱۸ این مصونیت را اعلام نمود. طرح دانشکده حقوق هاروارد درباره روابط کنسولی که در سال ۱۹۳۲ تنظیم شد طی ماده ۳۰ مصونیت بایگانی کنسولی را به عنوان یک قاعده حقوق بین‌الملل پذیرفت. با اینکه اصل مصونیت بایگانی، چنانکه گفته شد، از قبل مورد قبول دولتها بود ولی در عمل، نسبت به درجه این مصونیت و وسعت دامنه اجراء آن نظرات دقیق و روش واحدی وجود نداشت.

در کنفرانس وین سال ۱۹۶۳، هنگام تنظیم طرح نهایی روابط کنسولی، بعضی از دول می‌خواستند بین مکاتبات کنسولی و مکاتبات خصوصی مأمورین کنسولی تمایز قائل شوند و تنها گروه اول را مشمول مصونیت کنند، ولی گزارشگر کمیسیون ، یارسلاوزورک حقوقدان چک، استدلال کرد که این تفکیک لازمه مشاغل کنسولی در قرون ۱۷ و ۱۸ بود که کنسولها در جوار انجام وظایف کنسولی فعالیتهای خصوصی و مشاغل انتفاعی هم داشتند، نه امروز که آنان مأمور دولت فرستنده هستند و حرفه دیگری ندارند. پس از مباحثات این نظر در مورد بایگانی پستهای کنسولی حرفه‌ای پذیرفته شد و اما درباره کنسولهای افتخاری، این تفکیک باقی ماند که به جای خود درباره آن توضیح داده خواهد شد.

* * *

در ماده اول کنوانسیون روابط کنسولی، اصطلاح «بایگانی» چنین تعریف شده است که آن «شامل کلیه اوراق و اسناد مکاتبات و کتابها و فیلمها و نوارهای ضبط صوت و دفاتر پست کنسولی به انضمام رمز و مفتاح و کارتهای اندکس و هر نوع اثاثه که برای حفاظت و نگهداری آنها به کار برده شود، خواهد بود».

چنانکه ملاحظه می‌شود در اینجا بایگانی به معنی وسیع و با ذکر قسمتهای مختلف آن تعریف شده و حتی از وسائل جدیدی که سابقاً در بایگانی محلی نداشت، مانند فیلم و نوارهای ضبط صوت و کارتهای اندکس نام برده شده است.

این تعریف مانع آن نیست که وسائل جدید مانند فاکس و کامپیوتر و سایر وسائلی که

بعداً در این زمینه اختراع خواهد شد جزء بایگانی به شمار آید.

با توجه به اینکه، در ماده اول کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)، ذکری از بایگانی نشده، باید این تعریف را در کنوانسیون روابط کنسولی، پیشرفتی در حقوق بین‌الملل به شمار آورد. و اما درباره مصونیت بایگانی، ماده ۳۳ کنوانسیون چنین انشاء شده است: «بایگانی و اسناد کنسولی در هر زمان و در هر مکان از تعرض مصون خواهد بود.» و این تکرار ماده ۲۴ کنوانسیون روابط دیپلماتیک درباره بایگانی نمایندگیهای دیپلماتیک است. ذکر «هر زمان» و «هر مکان» برای این است که مصونیت اسناد بایگانی حتی در خارج از محوطه بایگانی، مثلاً در هنگام جابجایی و یا در کیف دستی و در داخل وسائط نقلیه و غیره، هر کجا که باشد تضمین می‌شود و جای ابهامی نمی‌گذارد. این مصونیت حتی در هنگام قطع روابط و یا جنگ بین دو دولت و یا بسته‌شدن پست کنسولی به طور موقت و یا دائم نیز باقی است، زیرا دولت پذیرنده در هر حال متعهد است بایگانی را مورد حمایت و حفاظت خود قرار دهد و یا در صورت توافق، حفاظت آن را به دولت ثالث واگذار نمایند. (ماده ۲۷).

از نتایج «مصونیت بایگانی و اسناد کنسولی از تعرض» این است که دولت پذیرنده نه تنها وظیفه دارد که مانع از نقض مصونیت بایگانی کنسولی، توسط مأموران خود، اعم از مأموران قضایی و انتظامی و امنیتی و غیره شود، بلکه موظف است از تعرض افراد عادی و گروههای تظاهرکننده و غیره به بایگانی کنسولی جلوگیری کند و در صورت وقوع چنین حوادث پیش‌بینی نشده، متخلفین را مجازات کند و از دولت فرستنده پوزش بخواهد و در صورتی که خسارتی رسیده باشد، آن را جبران نماید.

گرچه «مکاتبات رسمی پست کنسولی» جزء بایگانی کنسولی به شمار می‌رود و مشمول مصونیت است ولی طی ماده ۳۵ در بند سوم، بر این مصونیت تأکید گردیده است. به موجب این بند «مکاتبات رسمی پست کنسولی مصون از تعرض خواهد بود. مکاتبات رسمی عبارت است از کلیه مکاتباتی که مربوط به پست کنسولی و وظایف آن می‌باشد».

جلد دوم این ماده که تعریف «مکاتبات رسمی پست کنسولی» است، بهتر می‌بود در طی

ماده اول کنوانسیون که اصطلاحات را تعریف کرده است ذکر می‌شد. این مکاتبات شامل مطالب آشکار، رمز، محرمانه و سری به هر صورت که باشد مانند نامه، تلگرام، فکس و غیره می‌باشد.

آزادیهای داده شده به پست کنسولی

در کنوانسیون روابط کنسولی، چند مورد به آزادیهایی اشاره شد که به پستهای کنسولی داده شده است تا بتوانند وظایف خود را دور از نظارت و احیاناً دخالت و سختگیریهای احتمالی مقامات کشور پذیرنده انجام دهند.

این آزادیها عبارتنداز: آزادی رفت و آمد؛ آزادی مکاتبات؛ آزادی ارسال کمیسرهای پست کنسولی؛ آزادی اعزام پیک؛ آزادی ارتباط با اتباع.

آزادیهای مذکور طی مواد ۳۴ و ۳۵ و ۳۶ کنوانسیون روابط کنسولی ذکر شده است.

آزادی رفت و آمد

«دولت پذیرنده، آزادی رفت و آمد و مسافرت تمام اعضای پست کنسولی را در سرزمین خود با رعایت قوانین و مقررات مربوط به مناطقی که ورود بدان از لحاظ امنیت ملی ممنوع بوده و یا تابع مقررات خاصی است، تأمین می‌نماید.»

در این ماده روشن نشده که مقصود از «سرزمین خود» سراسر سرزمین کشور پذیرنده است و یا فقط قلمرو حوزه کنسولی است، ولی با مرور بحثهایی که در کنفرانس شد معلوم می‌شود که آزادی رفت و آمد، سراسر سرزمین کشور پذیرنده را دربرمی‌گیرد، گرچه خارج از حوزه کنسولی باشد.

ماده ۳۳ کنوانسیون روابط کنسولی عیناً تکرار ماده ۲۶ کنوانسیون روابط دیپلماتیک است. در هنگام بحث در کنفرانس وین (۱۹۶۳)، بعضی از دولتها می‌خواستند، آزادی رفت‌وآمد اعضاء پست کنسولی را نسبت به آزادی رفت‌وآمد اعضاء نمایندگی دیپلماتیک محدودتر کنند، مثلاً پیشنهاد شد که به جای دولت پذیرنده آزادی رفت و آمد را «تأمین می‌نماید» جمله «اجازه

می‌دهد» باشد، تا با این تعبیر از مسئولیت دولت پذیرنده بکاهند. همچنین پیشنهاد شد که به جای «سرزمین» دولت پذیرنده، «حوزه کنسولی» نوشته شود تا قلمرو این آزادی، نسبت به آزادیهایی که به نمایندگیهای دیپلماتیک داده شده، محدودتر باشد. ولی این پیشنهادها قبول نشد و در مورد اخیر استدلال شد که اعضاء پست کنسولی در راه انجام وظایف خویش باید آزادانه به پایتخت که مقر نمایندگی دیپلماتیک دولت فرستنده است رفت‌وآمد کنند و یا به دیگر پستهای کنسولی فرستنده که احتمالاً در سایر حوزه‌های کشور پذیرنده برقرار است مراجعه نمایند و این حق آنان است و نیاز به کسب «اجازه» ندارند.

باید در نظر داشت که وسعت دامنه اجراء ماده ۳۳ کنوانسیون قابل تغییر است. زیرا به موجب ماده ۷۳ (بند دوم) کنوانسیون روابط کنسولی، دولتها مجازند که در موافقتنامه‌هایی که بین خود منعقد می‌نمایند، ترتیبات دیگری اتخاذ نمایند.

در سال ۱۹۶۴، یعنی پس از گذشت یک سال از کنفرانس وین، دولتهای آمریکا و شوروی، توافق کردند که آزادی رفت وآمد اعضاء پستهای کنسولی طرفین محدود به حوزه کنسولی آنها باشد. پس از آن قراردادهای مشابه با مجارستان، لهستان و چکسلواکی نیز بسته شد.

در بعضی از کشورها بدون آنکه ظاهراً آزادی رفت‌وآمد کنسولی را نقض کرده باشند، طبق مقرراتی که وضع می‌کنند، به بهانه حفاظت و یا ترتیب احترامات لازم، از اعضاء پست کنسولی می‌خواهند که تاریخ مسافرت و مسیر خود و توقفهایی که خواهند داشت، قبلاً به مقامات تشریفاتی محل اطلاع دهند که این خود می‌تواند محدودیتی بر آزادی رفت و آمد تلقی گردد.

در ماده ۳۳ ضمن تأمین آزادی رفت و آمد تمام اعضای پست کنسولی، به دولت پذیرنده حق داده شده است تا مناطقی را به خاطر امنیت ملی ممنوع‌الورود اعلام نماید و یا برای ورود به بعضی مناطق مقررات خاصی وضع کند.

ممنوعیت مناطق گاه دائم است، به علت نظامی بودن منطقه و یا وجود تأسیسات ارتشی و گاه موقت است مثلاً به علت بروز اغتشاشات که خطرات احتمالی ممکن است برای

اعضاء کنسولی داشته باشد.

امتیازات کنسولی که اصولاً در جهت دادن امتیاز به اعضاء پست کنسولی در مقایسه با سایر اتباع خارجی از جمله تبعه دولت فرستنده است، در این مورد ممکن است استثناء تلقی گردد، یعنی به افراد خارجی عادی ممکن است اجازه رفت و آمد به مناطقی داده شود که برای اعضاء پست کنسولی ورود به این مناطق ممنوع باشد.

آزادی ارتباطات

یک پست کنسولی هنگامی می‌تواند انجام وظیفه نماید که در ارتباطات خود با کشور فرستنده و با نمایندگیها و سایر پستهای کنسولی دولت فرستنده و همچنین با اتباع هموطن خود و بالاخره با مقامات محلی دولت پذیرنده، آزاد باشد.

بدیهی است هرگونه محدودیت در این زمینه، به انجام وظایف پستهای کنسولی خلل وارد می‌آورد. به همین دلیل، ماده ۳۵ کنوانسیون تحت عنوان (آزادی ارتباطات) از چند نوع ارتباط نام برده و دولت پذیرنده را به حفظ و حمایت از این آزادیها متعهد کرده است.

دولت پذیرنده، با برقرار کردن روابط کنسولی با کشور فرستنده در حقیقت تعهد ضمنی خود را با تأمین آزادی ارتباطات پست کنسولی می‌شناسد. زیرا این آزادیهای پیش‌بینی شده در اجرای ماده ۲۸ کنوانسیون است که به موجب آن دولتها تعهد می‌کنند تسهیلات لازم را جهت انجام امور پست کنسولی فراهم نمایند.

آزادی ارتباطات، بستگی ناگسستنی با مصونیت بایگانی دارد که پیش از این درباره آن سخن رفته است. بایگانی هر پست کنسولی، مبدأ و مقصد همه مکاتبات و گزارشها و اسناد، دستورها، نامه‌ها، تلگرافها و غیره ... چه آشکار و چه محرمانه است و به همین دلیل، بایگانی پست کنسولی به همان اندازه بایگانی نمایندگی دیپلماتیک مصونیت دارد. جابجایی این اوراق و اسناد و گزارشها چه آشکار و چه محرمانه از نقطه‌ای به نقطه دیگر، همان است که به آزادی ارتباطات تعبیر می‌شود.

در گذشته، آزادی ارتباطات پست کنسولی، محدود و در مواردی مبهم بود و در میزان آن اختلاف نظر وجود داشت و عملاً هم کاملاً رعایت نمی‌شد، ولی با گنجانیدن مواد ۲۷ و ۳۳ و ۳۴ و ۳۵ و ۳۶ در کنوانسیون روابط کنسولی، که ـ جز در مورد مصونیت کیسه پستی ـ تکرار مواد ۲۴ و ۲۷ و ۴۵ کنوانسیون روابط دیپلماتیک است پیشرفت قابل توجهی در زمینه تدوین حقوق کنسولی به شمار می‌رود، زیرا از این نظر نهاد کنسولی را به نهاد دیپلماتیک نزدیک کرده است، و این نتیجه گسترش وظایف کنسولی در قلمرو سیاسی و روابط بین‌المللی است.

وسائل ارتباطی یک پست کنسولی محدود نیست، در ماده ۳۵ (بند اول) کنوانسیون با اینکه سعی شده این وسائل ارتباطی یکایک شمرده شود ولی نباید آن را محدودکننده دانست. ارتباطات پست کنسولی صورتهای مختلف دارد و شامل ملاقاتها، مکاتبات، مسافرت اعضاء ـ ارسال کیسه پستی ـ اعزام پیک کنسولی ـ استفاده از وسائل فنی مخابراتی ـ استفاده از رمز و غیره می‌باشد.

باید توجه داشت که آزادی ارتباطات پست کنسولی فقط تا حدودی است که برای مقاصد رسمی و انجام وظایف کنسولی باشد و خارج از آن نمی‌توان به آزادیهای مندرج در ماده ۳۵ استفاده کرد. پس از این مقدمه، اکنون مهمترین وسائل ارتباطی پست کنسولی مورد بحث قرار می‌گیرد.

آزادی استفاده از وسائل فنی مخابراتی

آزادی استفاده از وسائل فنی مخابراتی بطور ضمنی، در بند اول ماده ۳۵ کنوانسیون آمده است. در این ماده، ضمن برشمردن بعضی از آزادیهای ارتباطی، به یک استثناء اشاره شده آن هم این است که «... پست کنسولی، فقط با رضایت دولت پذیرنده می‌تواند اقدام به نصب و استفاده از دستگاه فرستنده رادیویی نماید.»

از مفهوم مخالف این ماده برمی‌آید که استفاده از سایر وسائل مخابراتی از جمله گرفتن برنامه‌های ماهواره، نیازی به کسب اجازه از دولت پذیرنده ندارد.

این استثناء که در ماده ۲۷ کنوانسیون روابط دیپلماتیک نیز برآمده بود، امروزه اهمیت خود را از دست داده است. با توجه به پیشرفت روزافزون وسائل مخابراتی، ذکر چنین استثنائی لزومی نداشت و همین موضوع نیز مورد توجه تدوین‌کنندگان کنوانسیون روابط کنسولی قرار گرفت ولی چون این مطلب در کنوانسیون روابط دیپلماتیک ذکر شده بود، اگر در کنوانسیون روابط کنسولی حذف می‌شد، رفع این محدودیت و برداشتن این استثناء، تبعیضی به نفع پستهای کنسولی نسبت به نمایندگیهای دیپلماتیک تلقی می‌شد که مورد قبول اکثر نمایندگان دولتها نبود.

در مورد مکالمات تلفنی، گرچه ذکر نشده، باید آزادی استفاده از آن و عدم کنترل مکالمات تلفنی پستهای کنسولی رعایت شود، گرچه ظاهراً چنین نیست و بسیاری از دولتها به آن عمل نمی‌کنند و از نظر فنی هم بازرسی و کشف آن دشوار است.

سالهاست که همراه با پیشرفت وسائل فنی، از این وسائل برای مقاصد جاسوسی نیز استفاده می‌شود. به هرحال هرگونه استفاده نامشروع از وسائل، مثلاً نصب دستگاههای استراق سمع در اماکن پست کنسولی باید نقض ماده ۳۷ کنوانسیون روابط کنسولی به شمار آید و دولتهای خطارکار مسئول عملیات خود می‌باشند.

وسائل فنی مخابراتی ثابت و محدود و قابل شمارش نیست، بلکه با مرور زمان و پیشرفت علم و صنعت تغییر می‌کند و تکامل می‌یابد. چنانکه پس از تدوین کنوانسیون روابط کنسولی در سال ۱۹۶۳، اختراعات جدید در زمینه کامپیوتر و فکس و ماهواره‌های مخابراتی مورد بهره‌برداری قرار گرفته و مسلماً در آینده نیز این پیشرفت ادامه خواهد داشت و اینها همه را باید مشمول ماده ۳۵ دانست و پستهای کنسولی را در استفاده از این وسائل آزاد گذاشت.

آزادی در ارسال کیسه پست کنسولی

در کنوانسیون روابط کنسولی، درباره کیسه پست کنسولی، اصل اعلام شده این است که: «کیسه کنسولی نباید باز یا توقیف شود ....». این اصل که در ماده ۳۵ (بند سوم) کنوانسیون اعلام

شده، عیناً برابر ماده ۲۷ (بند سوم) کنوانسیون روابط دیپلماتیک است. اما بین این دو اصل اعلام شده، اختلافی وجود دارد و آن هم این است که اصل مصونیت کیسه دیپلماتیک مطلق است و استثنایی ندارد، درحالی که اصل مربوط به مصونیت کیسه کنسولی محدود و مشروط است، زیرا به دنبال این اصل اضافه شده:

«... معهذا، چنانچه مقامات ذیصلاحیت دولت پذیرنده، دلایل کافی داشته باشند که کیسه کنسولی حاوی چیزی غیر از مکاتبات و اسناد (یا اشیائی که منحصراً مورد استعمال رسمی دارند) باشد، می‌توانند تقاضا کنند که کیسه مزبور توسط نماینده مجاز دولت فرستنده، در حضور آنها باز شود. چنانچه این تقاضا از طرف مقامات فرستنده رد شود، کیسه مزبور به مبدأ آن عودت داده خواهد شد».

نکته قابل بحث در این مورد آن است که اگر مبدأ کیسه کنسولی، همان پست کنسولی مستقر در کشور پذیرنده باشد و کیسه به آنجا عودت داده شود، ممکن است همان محتویات در کیسه دیگر و در تاریخ دیگر برای ارسال آماده شود و چنانچه از ارسال آن ممانعت به عمل آید و بارها این وضع تکرار گردد، عملاً ارتباط پست کنسولی با خارج از طریق کیسه کنسولی، با خارج قطع می‌گردد واین درست به نظر نمی‌رسد.

«بسته‌های جزء کیسه کنسولی باید دارای علامات خارجی مشهود و مشخص کیفیت آن» باشند (ماده ۳۵ بند چهارم).

الزام به داشتن علامت خارجی مشهود برای آن است که مقامات و مأمورین دولت پذیرنده نتوانند به بهانه نشناختن کیسه کنسولی از سایر محصولات پستی، مستقلاً اقدام به بازکردن و بررسی محتویات کیسه پست کنسولی نمایند.

در ماده ۳۵ بند چهارم، تأکید شده است که کیسه کنسولی باید «فقط حاوی مکاتبات رسمی و اسناد و اشیائی که منحصراً مورد استعمال رسمی دارند باشد». منظور از «اشیاء» در این بند، وسائلی است که برای انجام وظایف پست کنسولی به کار می‌آید، مانند مهرها و ماشینهای رمز و امثال آن.

متأسفانه در سالهای اخیر چند بار آشکار شد که بعضی خواسته‌اند از مصونیت پستهای کنسولی استفاده کرده و مواد یا اشیاء ممنوعه را از این طریق به مقاصد دیگر ارسال دارند. این همان نگرانی است که درباره کیسه پست دیپلماتیک نیز وجود دارد.

کیسه کنسولی ممکن است به فرمانده کشتی یا هواپیما مستقیم و یا غیرمستقیم سپرده شود، در این صورت مدارک رسمی مربوط باید همراه کیسه باشد. ضمناً ممکن است ترتیبی داده شود که یکی از اعضاء پست کنسولی «مستقیم و آزادانه» کیسه کنسولی را از فرمانده کشتی یا هواپیما دریافت دارد. (ماده ۳۵ بند ۷).

درباره بند ۷ ماده ۳۵ دو نکته مبهم گذاشته شده است:

یکی اینکه، در صورتی که لازم شود در اجراء بند سوم ماده ۳۵ کیسه کنسولی باید باز شود، چگونه و در چه مرحله‌ای دولت پذیرنده می‌تواند این حق خود را اعمال نماید. دیگر اینکه در این ماده فقط به دریافت کیسه کنسولی از طرف یکی از اعضاء پست کنسولی اشاره شده و به این نکته که یکی از اعضاء پست کنسولی می‌تواند کیسه کنسولی را «مستقیماً و آزادانه» به فرمانده هواپیما یا کشتی تحویل دهد اشاره‌ای نشده است، در حالی که این عملی است که توسط اکثر پستهای کنسولی که امکانات لازم را دارند انجام می‌شود.

در این جا لازم است اضافه شود که معمولاً پستهای کنسولی کیسه‌های خود را به دفتر هواپیمایی در شهر مقر خود تحویل داده و یا آن را دریافت می‌دارند و جز موارد استثنایی مستقیماً به فرمانده هواپیما مراجعه نمی‌نمایند.

در گذشته، عبور کیسه کنسولی از کشورهای ثالث تضمینی برای مصونیت نداشت و رعایت آن براساس نزاکت بود ولی با گنجانیدن ماده ۵۴ بند سوم، در کنوانسیون روابط کنسولی، دولتهای ثالث متعهدند نسبت به کیسه‌های کنسولی که از سرزمین آنها عبور می‌کند «همان مصونیت از تعرض و حمایتی را که از دولت پذیرنده طبق این کنوانسیون ملزم به رعایت آن است، اعطاء» نمایند.

در پایان بی‌مناسبت نیست گفته شود که کیسه کنسولی، علیرغم نامی که دارد لازم نیست

به صورت کیسه باشد بلکه ممکن است در جعبه یا صندوق و یا به صورت محمولات پستی دیگر باشد ولی در هر حال باید «دارای علامات خارجی مشهود» باشد.

* * *

نظر به اینکه، وضع کیسه کنسولی آن چنانکه باید در کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳) و کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۲) به دقت معلوم نبود و در عمل مشکلاتی پیش می‌آمد، کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد مأمور گردید، در تکمیل کنوانسیونهای مزبور مقررات دقیق‌تری وضع نمایند و در نتیجه طرحی به نام «کنوانسیون درباره وضع پیک دیپلماتیک و کیسه دیپلماتیک که همراه پیک دیپلماتیک نباشد»، در سال ۱۹۸۹ تنظیم گردید که طی آن درباره شکل و محتویات کیسه و تعهدات دولت پذیرنده و دولتهای ثالث (ترانزیت) نسبت به آن و مصونیتها و معافیتهای مربوط مقررات دقیق وضع گردید.

در این کنوانسیون بعضی از نقائص کنوانسیونهای قبل رفع گردیده، برای مثال به جای جمله «بسته‌های جزء کیسه کنسولی باید دارای علامات خارجی مشهود ... باشد» (ماده ۳۵ ـ بند چهارم) که جای ابهام داشت، در طرح کنوانسیون جدید طی ماده (۲۴ بند دوم) چنین آمده است: «بسته‌هایی که جمعاً کیسه دیپلماتیک [یا کنسولی] را تشکیل می‌دهند، دارای علائم قابل رؤیتی بر سطح خارجی خواهند بود»، و بدین طریق رفع ابهام گردیده است.

با نقص ماده ۳۵ (بند هفتم) که در آن فقط به دریافت کیسه کنسولی از فرمانده هواپیما یا کشتی اشاره شده بود، توسط ماده ۲۳ (بند اول) که می‌گوید: «می‌توان کیسه دیپلماتیک را به فرمانده یک کشتی یا هواپیمای تجاری که باید در یک محل ورودی مجاز وارد گردد، سپرد»، رفع نقص آن شده است.

در مورد ارسال کیسه کنسولی توسط پست یا وسائل دیگر، ماده ۲۶ کنوانسیون اخیر می‌گوید: «شرایط حاکم بر استفاده از خدمات پستی یا از هر نوع وسیله حمل‌نقل که مبتنی بر مقررات بین‌المللی یا ملی مربوطه باشد، ناظر بر ارسال بسته‌هایی که تشکیل کیسه دیپلماتیک می‌دهند نیز می‌باشد، به طوری که بهترین تسهیلات ممکن برای ارسال کیسه فراهم گردد».

از موضوعات بحث‌انگیز درباره کیسه دیپلماتیک یا کنسولی، خصوصاً اگر با پست معمولی ارسال گردد این امکان است که دولت پذیرنده یا ترانزیت، بدون بازکردن کیسه، با وسائل فنی پیشرفته که شاید هم امروز وجود دارد و یا احتمالاً در آینده وجود خواهد داشت، از اجزاء محتوی کیسه و مکاتبات داخل آن آگاه گردد، بدون اینکه در ظاهر، مصونیت آن را نقض کرده باشد. ماده ۲۸ طرح مذکور در بند اول چنین می‌گوید: کیسه دیپلماتیک [یا کنسولی] باید مصون از هرگونه تعرض بوده و باز یا توقیف نگردد. کیسه دیپلماتیک [یا کنسولی] باید از بازرسی مستقیم یا از بازرسی به وسیله آلات الکترونیکی یا فنی معاف باشد».

مع‌ذلک، گمان نمی‌رود در مواردی که دو دولت نسبت به یکدیگر ظنین بوده و امکان کشف اسرار محتویات کیسه‌های یکدیگر را ـ بدون اینکه سوء ظن طرف را برانگیزد ـ داشته باشند، زیاد پایبند اصول اخلاقی و تعهدات حقوقی خود باقی بمانند.

آزادی در اعزام پیک کنسولی

پیک کنسولی به کسی گفته می‌شود که رسماً مأموریت دارد کیسه کنسولی را از مبدأ آن تحویل گرفته و به مقصد آن تسلیم نماید. «دولت فرستنده و مأموریتهای دیپلماتیک و همچنین پستهای کنسولی آن می‌توانند پیکهای کنسولی مخصوص تعیین نمایند.» (ماده ۳۵ بند ششم)

پیک کنسولی لازم نیست که از اعضاء پست کنسولی و یا کارمند و مأمور دولت فرستنده باشد. تنها شرطی که برای پیک کنسولی در کنوانسیون ذکر شده این است که از اتباع دولت پذیرنده و یا از اتباع دولت ثالث مقیم دائم در قلمرو دولت پذیرنده نباشد و در این دو مورد نیز اگر دولت پذیرنده رضایت دهد، مانعی برای اعزام آنان به عنوان پیک نخواهد بود. (ماده ۳۵ بند پنجم)

«پیک کنسولی باید دارای مدرک رسمی حاکی از سمت وی و تعداد بسته‌های جزء کیسه کنسولی باشد». (ماده ۳۵ بند پنجم). در مدرکی که به پیک کنسولی داده می‌شود. مشخصات و مقام و سمت شخصی وی و مشخصات (تعداد و مقصد) کیسه کنسولی که همراه اوست ذکر

می‌گردد.

پیک کنسولی مصون از تعرض است و مصونیت او از هنگامی آغاز می‌شود که وارد کشور پذیرنده می‌شود و کیسه کنسولی را تحویل می‌گیرد و تا هنگامی ادامه دارد که کیسه را به مقصد آن تحویل می‌دهد. در این مدت «به هیچ نحو نمی‌توان او را توقیف یا زندانی نمود». علاوه بر این، پیک کنسولی از تسهیلات لازم برای خروج از کشور پذیرنده و عبور از کشورهای ثالث برخوردار می‌گردد. محل اقامت پیک کنسولی نیز مشمول مصونیت محدود می‌باشد. در مدت انجام مأموریت نیز، پیک کنسولی از مصونیت قضایی (جزایی و مدنی) در کشور پذیرنده و کشورهای ثالث (ترانزیت) به طور مشروط برخوردار است.

پیک کنسولی، به مانند مأمورین کنسولی، در مدت مأموریت خود، از معافیتهای گمرکی و عوارض و مالیاتها و بازرسی شخصی معاف می‌باشد. پیک کنسولی همچنین به مانند مأمورین کنسولی ممکن است عنصر نامطلوب اعلام شده و مأموریت وی متوقف گردد و یا در صورت اتهام و یا ارتکاب جرائم، از طرف دولت فرستنده از مصونیتهای او صرفنظر شود. دولتهای ثالث (ترانزیت)، در گذشته نسبت به شخص پیک متعهدی نداشتند و اگر مصونیتی برای او قائل می‌شدند، از روی نزاکت بین‌المللی بود ولی در کنوانسیون روابط کنسولی، دولتهای ثالث «نسبت به پیکهای کنسولی که در صورت لزوم روادید تحصیل کرده‌اند»، تعهداتی پیدا کرده‌اند و «همان مصونیت از تعرض و حمایتی راکه دولت پذیرنده طبق این کنوانسیون ملزم به رعایت آن است، اعطاء خواهند کرد».

چون وضع پیکهای دیپلماتیک و کنسولی در کشور پذیرنده و کشورهای ثالث (ترانزیت) در کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳) و کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) دقیقاً روشن نشده بود، کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد مأموریت یافت طرح کنوانسیون دیگری در تکمیل کنوانسیونهای مذکور تهیه نماید. این طرح در سال ۱۹۸۹ تحت عنوان «کنوانسیون راجع به وضع پیک دیپلماتیک و کیسه دیپلماتیک که همراه پیک دیپلماتیک نباشد.» فراهم گردید. یک بخش از آن (از ماده ۷ لغایت ماده ۲۳) خاص پیک کنسولی است و طی آن

مقرراتی درباره پیک به طورکلی و نحوه تعیین، تابعیت، وظایف، مدت مأموریت و امتیازات و سایر مقررات مربوط به او دقیقاً وضع گردیده است.

بنابر طرح کنوانسیون مذکور، امتیازات پیک در مواردی از رئیس پست کنسولی بیشتر است. چنانکه در صورت «جنایت وخیم» نیز نمی‌توان پیک کنسولی یا دیپلماتیک را بازداشت کرد، همچنین دیده شد که اقامتگاه رئیس پست کنسولی مصونیت ندارد، درحالی که بنابر ماده ۱۷ طرح مذکور: «منزل موقتی پیک دیپلماتیک [یا کنسولی] که کیسه دیپلماتیک [یا کنسولی] را حمل می‌کند، مورد تعرض قرار نخواهد گرفت». معذلک در این مورد هم چند استثناء وجود دارد. بنابر ماده ۱۰ طرح کنوانسیون، «وظیفه پیک دیپلماتیک [یا کنسولی] عبارت است از تحویل گرفتن کیسه دیپلماتیک [یا کنسولی] و حمل و تسلیم آن به مقصد گیرنده».

بنابراین، با تحویل دادن کیسه به مقصد آن، مأموریت پیک خاتمه می‌یابد، ولی ممکن است دولت فرستنده قبل از پایان مأموریت پیک، خاتمه وظایف او را به دولت پذیرنده یا ترانزیت اعلام کند و یا اینکه دولت پذیرنده، به عللی که مجبور به افشای آن نیست، به دولت فرستنده اطلاع دهد که دیگر او را به رسمیت نمی‌شناسد و یا اینکه او را عنصر نامطلوب اعلام کند. (مواد ۱۱ و ۱۲ طرح)

دو مورد اخیر، در صورتی است که مأموریت پیک که تحویل کیسه است و یا اعتبارنامه‌های مربوط به پیک‌بودن او، پایان نیافته باشد. دراین صورت تکلیف کیسه کنسولی چیست؟ ظاهراً بسته کنسولی یا تحویل پیک دیگر می‌گردد و یا مشمول مقررات بسته کنسولی که همراه پیک نباشد، با مصونیتهای مربوط به آن، می‌شود. ماده چهاردهم طرح کنوانسیون، تحت عنوان «ورود به قلمرو دولت پذیرنده یا دولت ترانزیت» چنین انشاء شده است:

«۱. دولت پذیرنده یا دولت ترانزیت، ورود پیک دیپلماتیک [یا کنسولی] را به قلمرو خود جهت انجام وظیفه اجازه خواهند داد.

۲. دولت پذیرنده یا دولت ترانزیت می‌باید ویزای درخواستی پیک دیپلماتیک را حتی‌المقدور به فوریت در اختیار او قرار دهند».

گرچه در این ماده از طرح کنوانسیون، اشاره‌ای به حق دولت پذیرنده و دولتهای ترانزیت در ردکردن درخواست ویزا برای پیک اشاره‌ای نشده، ولی باید گفت که این حق در صورت وجود دلایلی که به نظر دولت پذیرنده یا ترانزیت موجه باشد، برای آنها باقی است.

هرجا که به متن طرح (کنوانسیون راجع به وضعیت پیک دیپلماتیک و کیسه دیپلماتیک که همراه پیک دیپلماتیک نباشد) اشاره شده و آن نقل گردیده، مأخوذ از ترجمه عباس معین‌زاده ـ از کتاب (حقوق دیپلماتیک نوین) تألیف نامبرده ـ چاپ تهران ـ از انتشارات دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی ـ سال ۱۳۷۲ ـ پیوست شماره ۵ ـ می‌باشد.

آزادی ارتباط پست کنسولی با اتباع دولت فرستنده

نخستین وظیفه کنسولها از آغاز، حمایت از هموطنان بوده است و امروز نیز سرلوحه وظایف آنان «حفظ منافع ..... اتباع» دولت فرستنده، در قلمرو دولت پذیرنده می‌باشد. برای انجام چنین وظیفه‌ای، شرط اصلی این است که پست کنسولی در ارتباط خود با هموطنان آزاد باشد و این آزادی نیز باید متقابل باشد، یعنی اتباع دولت فرستنده هرگاه لازم باشد به پست کنسولی دولت متبوع خود مراجعه کنند و پست کنسولی نیز به نوبه خود در هر موردی که ضروری بداند با هر یک از اتباع تماس گیرد (ماده ۳۶ بند اول تبصره الف)

برای برخورداری از این آزادی، گاه لازم می‌شود که دولت پذیرنده به عنوان واسطه بین پست کنسولی و اتباع دولت فرستنده عمل کند. در صورتی که یکی از تبعه توقیف یا زندانی و یا در انتظار محاکمه بازداشت شود، مقامات محل باید به تقاضای فرد ذینفع و بدون تأخیر، مراتب را به پست کنسولی دولت فرستنده اطلاع دهند و مراسلات و مکاتبات وی را که خطاب به پست کنسولی باشد، بدون تأخیر به مقصد رسانند. چون ممکن است تبعه از این حق خود بی‌اطلاع باشند، مقامات مربوطه محلی، وجود چنین حقی را باید به شخص ذی‌نفع گوشزد نمایند. (ماده ۳۶ بند اول تبصره ب)

در چنین مواردی، مأموران کنسولی حق خواهند داشت شخص بازداشت شده را ملاقات

و با او مذاکره یا مکاتبه نمایند، ولی باز در این موارد، اگر شخص ذی‌نفع نخواهد مأموران کنسولی به نفع او اقداماتی بعمل آورند، در این صورت مأموران کنسولی از این کار خودداری خواهند کرد. (ماده ۳۶ بند اول تبصره ج)

آنچه که در ماده ۳۶کنوانسیون آمده و ذکر آن رفت، درگذشته عرف بین‌الملل به شمار نمی‌رفت ولی در بسیاری از قراردادهای کنسولی گنجانیده شده بود، گرچه گاه در موارد تیرگی روابط به آنها عمل نمی‌شد. هنگام تدوین ماده ۳۶ کنوانسیون، بین نمایندگان دول گفتگویی بسیار شد. آنان که می‌خواستند از اختیارات نهاد کنسولی کاسته شود، برای محدودکردن حق آزادی ارتباط با اتباع، دلایلی می‌آوردند از جمله اینکه:

ـ ممکن است شخص بازداشت شده یا زندانی نخواهد مقامات وطنش از زندانی‌شدن او اطلاع حاصل کنند.

ـ دسترسی اتباع به پست کنسولی خود، به حقوق بشر مربوط می‌شود و باید در قالب آن اجراء شد.

ـ با توجه به تعداد زیاد خارجیان در بعضی شهرها و مناطق، وادارکردن دولت پذیرنده به آگاه ساختن مقامات کنسولی و سپس دخالتهای مأموران کنسولی در امور پلیسی و قضایی، بر حجم کار مقامات محلی بسیار می‌افزاید.

ـ فرد خارجی که وارد کشوری می‌شود، باید قوانین و مقررات آنجا را بپذیرد و تابع آن باشد و دلیلی نیست که حمایتی بیشتر از اتباع دولت پذیرنده طلب کند.

ـ حمایت کنسولی باید منوط به رضایت شخص ذی‌نفع باشد و قوانین بعضی ازکشورها همین قید را دارد.

ـ در مواردی، مثلاً در مورد پناهندگان سیاسی، شخص نمی‌خواهد باکنسول خود تماس برقرار کند و نباید خلاف میل او عمل شود.

در تنظیم ماده ۳۶، برای جلب موافقت این دسته از نمایندگان به بعضی از نکات فوق توجه شد و در نتیجه خبرکردن پست کنسولی از وضع شخص ذی‌نفع، موکول به رضایت او

گردید.

بند دوم ماده ۳۶ ضمن اعلام اینکه حقوق مذکور در بالا، در حدود قوانین و مقررات دولت پذیرنده اعمال خواهد شد، مثلاً در ملاقات زندانی و یا انتخاب وکیل، معذلک اجرای حقوق پیش‌بینی شده در کنوانسیون را لازم دانسته است. (ماده ۳۶ بند دوم).

حقوق پست کنسولی

از امتیازات پست کنسولی، سه مورد دیگر در کنوانسیون ذکر شده که می‌توان آنها را به (حق پست کنسولی) تعبیر کرد. یکی (حق پست کنسولی بر آگاهی از سرنوشت اتباع) است و دیگر (حق پست کنسولی برای ارتباط با مقامات دولت پذیرنده) می‌باشد و بالاخره (حق دریافت و ارسال وجوه کنسولی) است. آنچه راکه ما (حق آگاهی از سرنوشت اتباع) مورد بحث قرار می‌دهیم، موضوع ماده ۳۷ است که عنوان اصلی آن «اطلاعات موبوط به فوت و قیمومت و سرپرستی و غرق کشتی و سانحه هوایی» می‌باشد. این ماده وظیفه دولت پذیرنده را بیان می‌کند که باید اطلاعات مورد لزوم را به پست کنسولی برساند. چون عنوان اخیر با عنوان فصل دوم، قسمت اول که «تسهیلات ـ مزایا و مصونیتهای مربوط به پست کنسولی» است منطبق نیست به وجود نمی‌آید، ما آن را به (حق آگاهی) تعبیر می‌کنیم که به یک پست کنسولی داده می‌شود، تا بتوان آن را به صورت یکی از انواع تسهیلات زیر عنوان (امتیازات پست کنسولی) به شمار آورد.

یکی دیگر از امتیازات پست کنسولی، در ماده ۳۸ مندرج است که به موجب آن، به مأموران پست کنسولی اجازه می‌دهد تا در انجام وظایف خود به مقامات مربوطه دولت پذیرنده مراجعه نمایند. ما امکان توسل مأموران پست کنسولی به مقامات دولت پذیرنده را به (حق ارتباط پست کنسولی با مقامات دولت پذیرنده) تعبیر می‌کنیم،که در حقیقت امتیازی برای پستهای کنسولی باید به شمار آید.

سومین مورد از حقوق پست کنسولی که جزء امتیازات آن به شمار رفته، محتویات ماده ۳۹ است که به موجب آن دولت فرستنده، توسط پست کنسولی خود می‌تواند برابر مقررات و

قوانین خویش بابت خدمات خود، از اتباع و مراجعین، وجوهی را دریافت دارد و درآمد حاصل از این راه نیز از حقوق و عوارض دولت فرستنده معاف می‌باشد. پس از این مقدمه، به توضیح این سه (حق) یا (امتیاز) مذکور می‌پردازیم.

حق پست کنسولی بر آگاهی از سرنوشت اتباع

از حقوق پست کنسولی، آگاه‌شدن از سرنوشت اتباع هم وطن، یعنی تبعه دولت فرستنده است که تکالیفی برای دولت پذیرنده به وجود می‌آورد. در این زمینه، کنوانسیون روابط کنسولی، طی ماده ۳۷ موارد زیر را دربردارد:

ـ در صورت فوت یکی از اتباع دولت فرستنده در حوزه کنسولی، مقامات دولت پذیرنده مکلف‌اند «بدون تأخیر» واقعه را به پست کنسولی اطلاع دهند. پست کنسولی در این موارد، فوراً برای حفظ منافع بازماندگان و وراث احتمالی، اقدام به فهرست‌برداری اموال و اثاثه و حفظ اوراق و اسناد متوفی کرده و در صورت لزوم محل زندگی و یا کسب و کار او را لاک و مهر می‌نماید و برای یافتن و آگاه‌کردن خویشاوندان متوفی به وسائل لازم اقدام می‌کنند. (ماده ۳۷ تبصره الف)

همچنین در مورد مسافران عبوری و در تصادفات اتومبیل که منجر به فوت یا جراحت شدید اتباع شود، با اینکه در این ماده ذکر آن نرفته است، ولی این تکلیف مقامات دولت پذیرنده است که مراتب را قبل از آنکه شواهد و دلایل از بین برود، پست کنسولی مربوطه را مطلع نمایند تا به موقع نسبت به حفظ منافع و اموال حادثه‌دیدگان اقدام گردد.

ـ در مواردی که بر اثر پیش‌آمدی ناگهانی، نصب قیم یا سرپرست برای حفظ منافع و حمایت اتباع صغیر یا محجور، که در حوزه کنسولی هستند لازم شود دولت فرستنده باید موضوع را «بدون تأخیر» به پست کنسولی اطلاع دهد تا با توجه به قوانین و مقررات محل، نسبت به نصب قیم و یا سرپرست اقدام کند. (ماده ۳۷ تبصره ب)

ـ در صورتی که کشتی یا هواپیمایی که متعلق به دولت فرستنده است، در قلمرو دریایی

یا سرزمین دولت پذیرنده دچار سانحه گردد، این دولت موظف است «بدون تأخیر» موضوع را «به نزدیک‌ترین پست کنسولی محل واقعه، اطلاع دهد». (ماده ۳۷ بند ج)

نکته قابل توجه در این است که شرط آنکه حادثه در حوزه کنسولی اتفاق افتاده باشد، نشده بلکه نزدیک‌ترین پست کنسولی به محل واقعه ذکر شده است که جای تفسیر دارد. در این موقع، باید خبر حادثه فوراً به مقامات کنسولی داده شود تا آنان بتوانند نسبت به نجات کسانی که دچار حادثه شده‌اند و حفظ اموال آنان یا اموال دولت فرستنده هرچه زودتر اقدام نمایند و در صورت لزوم نسبت به ادامه سفر یا بازگرداندن آنان اقدامات لازم به عمل آورند.

حق ارتباط پست کنسولی با مقامات دولت پذیرنده

پست کنسولی در انجام وظایف خویش باید با مقامات صلاحیت‌دار دولت پذیرنده در تماس باشد. گرچه در متن ماده ۳۸ که مربوط به این موضوع است، اشاره به «حق» پست کنسولی نشده، بلکه «می‌تواند» گفته شده است، ولی درحقیقت این حق پست کنسولی است که در انجام وظایف خویش و حل مسائل و و رفع مشکلات خود و اتباع، مرتباً با مقامات دولتی حوزه خویش ارتباط برقرار کند. در غیر این صورت، امور جاری پست کنسولی مختل می‌گردد.

ماده ۳۸ کنوانسیون چنین است:

«مأموران کنسولی می‌توانند در انجام وظایف خود به مقامات زیر رجوع نمایند:

الف) مقامات صلاحیتدار محل حوزه کنسولی خود.

ب) مقامات مرکزی صلاحیتدار دولت پذیرنده، چنانچه و تا حدودی که در قوانین و مقررات و عرف دولت پذیرنده یا در موافقتنامه‌های بین‌المللی مربوطه مجاز باشد.»

از نظم دو تبصره مذکور در ماده ۳۸ معلوم است که پستهای کنسولی باید برای امور خود نخست به مقامات محلی حوزه کنسولی خود مراجعه نمایند و در موارد خاص و یا در مرحله بعد به مقامات صلاحیتدار مرکز توسل جویند.

اصولاً سروکار پستهای کنسولی با مقامات حوزه محل مأموریت است و مراجعه به

مقامات مرکزی دولت پذیرنده باید استثناء بر این اصل تلقی گردد و این استثناء هم مشروط است بر اینکه قوانین و مقررات و عرف دولت پذیرنده یا موافقتنامه‌های بین‌المللی آن را مجاز بداند. از جمله موارد خاص که پست کنسولی می‌تواند به مقامات مرکزی مراجعه نماید این است که در بعضی کشورها، نظر به اینکه برخی امور و ادارات در مرکز و پایتخت متمرکز گردیده است، به پست کنسولی حق داده می‌شود تا مستقیماً با آنها تماس گرفته و مکاتبه نمایند. گرچه خارج از حوزه کنسولی باشند، برای مثال مسائل مربوط به تابعیت، گذرنامه، گواهی عدم سوء پیشینه، مهاجرت و غیره .... در این موارد باید قوانین و مقررات دولت پذیرنده و محتویات موافقتنامه‌های بین‌المللی رعایت شود.

مورد دیگری که پست کنسولی امکان دارد تا با مقامات مرکزی ارتباط برقرار نماید ولی در کنوانسیون به آن اشاره‌ای نشده، موقعی است که پست کنسولی در مسائل مربوط به انجام وظایف خود، از توسل به مقامات محلی به نتیجه نرسد و نسبت به مقامات بالاتر در مرکز ضروری تشخیص داده شود. در این صورت پست کنسولی باید نمایندگی دیپلماتیک دولت فرستنده را که اصولاً در پایتخت مستقر است، واسطه قرار داده و از طریق آن خواستها و نظرات خود را به مقامات وزارت خارجه دولت پذیرنده اطلاع دهد و از آنان رفع مشکلات خود را خواستار شود. این طریق ارتباط غیر مستقیم است زیرا چنانکه گفته شد، یک پست کنسولی، اصولاً نمی‌تواند با مقامات خارج از حوزه خود در کشور پذیرنده تماس گیرد.

* * *

پستهای کنسولی که مستقل از نمایندگی دیپلماتیک دولت فرستنده در پایتخت کشور پذیرنده مستقر هستند می‌توانند مستقیماً با مقامات تعیین شده و مجاز در مرکز برای انجام امور جاری و اداری خود تماس حاصل نمایند، بدون اینکه نمایندگی دیپلماتیک مربوط به خود را واسطه قرار دهند. این هم موضوعی است که در کنوانسیون به آن اشاره نرفته است.

حق دریافت و ارسال وجوه کنسولی

پستهای کنسولی در ازاء انجام وظایف و خدمات خود طبق قوانین و مقررات کشور فرستنده وجوهی را به عنوان فروش تمبر و عوارض و خدمات دریافت می‌دارند. این وجوه ممکن است برای باطل‌کردن تمبر هنگام صدور گذرنامه یا دادن ویزا و گواهی اوراق و اسناد بازرگانی و صدور بعضی اسناد و حق ترجمه و غیره و غیره باشد، که موارد دریافت وجه و میزان آن را قوانین کشور فرستنده تعیین می‌کند.

این وجوه اصولاً برمبنای پول کشور فرستنده با محاسبه نرخ رسمی ارز و معمولاً به پول محل دریافت می‌گردد.

در سالهای اخیر، با نوسانات شدیدی که در ارزش پول بعضی کشورها پیدا شده بعضی از پستهای کنسولی بهای روادید و گواهی اسناد را برمبنای دلار آمریکایی محاسبه کرده و به دلار هم دریافت می‌دارند.

مبالغی که از این طریق، در صندوق پست کنسولی جمع می‌شود از عوارض و مالیاتهای دولت پذیرنده معاف می‌باشد و در بودجه پست سرکنسول و به حساب دولت منظور می‌گردد. ماده ۳۹ کنوانسیون روابط کنسولی که به این موضوع اختصاص دارد، در بند اول، حق پستهای کنسولی را در دریافت وجوه کنسولی طبق قوانین و مقررات دولت فرستنده پذیرفته و در بند دوم، این وجوه را از هر نوع مالیات و عوارض معاف کرده است.

دلیل معافیت این درآمد از عوارض و مالیات، این است که وجوه دریافتی پست کنسولی مستقیماً در وجه خزانه دولت فرستنده محسوب می‌شود و با توجه به حق مالکیت و مساوات دولتها، دولت پذیرنده حق ندارد که از درآمد دولت دیگر مالیات و عوارض دریافت نماید.

۲. امتیازات اعضای پست کنسولی

رفتار دولت پذیرنده با مأمورین کنسولی خارجی، در مقایسه با رفتار آن دولت نسبت به افراد عادی خارجی که در قلمرو آن کشور زندگی می‌کنند، تفاوت دارد. عرف بین‌المللی همیشه این

تبعیض را بر دولت پذیرنده تکلیف کرده است. بنابر عرف قدیم، مأمورین کنسولی و تا حدودی سایر اعضاء پست کنسولی در کشور پذیرنده در انجام وظایف خویش از امتیازاتی برخوردارند.

امتیازات مأموران کنسولی و دیگر اعضاء پست کنسولی طی فصل دوم کنوانسیون در قسمت دوم از ماده ۴۰ تا پایان ماده ۵۷ بیان گردیده است.

این امتیازات صورتهای مختلف دارد، مثل حمایت از مأمورین کنسولی، مصونیتهای آنان، فراهم‌آوردن تسهیلات و بعضی معافیتهای دیگر. ضمناً تحت همین عنوان فوق موضوعات دیگری که امتیازی به شمار نمی‌آیند ولی مربوط به امتیازات می‌باشند، مورد بحث قرار می‌گیرد، مانند سلب مصونیت و مزایا، بعضی تکالیف و الزامات که در برابر امتیازات بر اعضاء پست کنسولی تحمیل می‌شود، تعیین آغاز و پایان امتیازات و بعضی مقررات دیگر در این زمینه.

در این تألیف، کم و بیش با پیروی از نظم مواد کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳)، یکایک این امتیازات و موضوعات مربوط به آن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

حمایت از مأموران کنسولی

متن ماده ۴۰ کنوانسیون چنین است: «دولت پذیرنده، با مأموران کنسولی رفتار محترمانه‌ای که در شأن آنهاست خواهد داشت و اقدامات لازم را برای ممانعت از واردآمدن لطمه به شخص و آزادی و حیثیت آنها اتخاذ خواهد کرد».

امتیازاتی که به موجب این ماده به مأموران کنسولی داده شده «رفتار محترمانه در شأن آنان» و ممانعت از واردشدن «لطمه به شخص و آزادی و حیثیت آنان» است. محتویات این ماده، عیناً در ماده ۲۹ کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) آمده است، و در این زمینه امتیازات کنسولی و دیپلماتیک برابر می‌باشد.

در طرح نهایی کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد، علاوه بر آنچه در این ماده

آمده است جمله «حفاظت خاص»[1] نیز اضافه شده بود و این نکته در ماده ۲۹ مزبور برای دیپلماتها پیش‌بینی نشده بود.

در ضمن مباحثات در کنفرانس وین، نمایندگان دولتهایی که مخالف گسترش امتیازات کنسولی و خصوصاً برتری امتیازات کنسولی بر امتیازات دیپلماتیک بودند و در رأس آنان، نماینده آمریکا افزودن «حفاظت خاص» را لازم ندانستند و مدعی شدند که با افزودن این نکته، مزایای کنسولی از مزایای دیپلماتیک فراتر می‌رود و این برخلاف عرف بین‌المللی است. علی‌رغم نظرهای موافق طرح، بالاخره پس از گفتگوها، نظر آمریکا پذیرفته شد و جمله «حفاظت خاص» از متن ماده طرح پیشنهادی کمیسیون حذف گردید.

و امّا محتویات ماده ۴۰ در حمایت از مأمورین کنسول و رفتار محترمانه نسبت به آنان و جلوگیری از تعرض و تجاوز به آزادی و حیثیت آنان، قبلاً جزء قواعد عرفی بین‌المللی و در عمل دولتها، کم و بیش پذیرفته شده بود و قراردادهای کنسولی به این نکته‌ها اشاره می‌شد.

امروزه با گنجانیده‌شدن این امتیازات در کنوانسیون روابط کنسولی، هر دولت که با دولتی دیگر روابط کنسولی برقرار می‌کند، به طور صریح متعهد می‌شود احترامات و حمایتهای مذکور را نسبت به مأمورین کنسولی که در خاک خود می‌پذیرد، رعایت کند و کوتاهی در این زمینه، موجب مسئولیت بین‌المللی دولت پذیرنده خواهد بود.

در صورتی که نسبت به مأمور کنسولی بی‌احترامی شود یا به حیثیت و آزادی و یا به شخص وی لطمه‌ای وارد گردد، دولت پذیرنده باید شخص یا اشخاص متجاوز را مجازات کرده و از دولت فرستنده پوزش بخواهد و اگر خساراتی وارد شده جبران کند. با اینکه ماده ۴۰، تنها مأمورین کنسولی را منظور دارد و نسبت به سایر اعضاء پست کنسولی ساکت است، ولی در حقیقت با مرور فصل امتیازات کنسولی، معلوم می‌شود که این حمایت دولت پذیرنده در بعضی موارد تا حدودی بر سایر اعضاء پست کنسولی نیز گسترش می‌یابد.

1. Special Protection

مصونیت شخصی مأموران کنسولی

مأموران کنسولی شخصاً و اصولاً مصونیت داشته و غیرقابل تعرض هستند، معذلک در صورت ارتکاب جنایتی وخیم، به تصمیم مقامات قضایی دولت پذیرنده، می‌توان آنان را توقیف یا در انتظار محاکمه بازداشت نمود. بند اول ماده ۴۰ همین مفهوم را، بدون آنکه ذکری از اصل مصونیت مأمورین کنسولی به صراحت کرده باشد، بیان می‌کند. به موجب آن: «مأموران کنسولی را نمی‌توان مگر در صورت ارتکاب جنایتی وخیم و متعاقب تصمیم مقام قضایی صلاحیتدار توقیف یا در انتظار محاکمه بازداشت نمود.»

در کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)، مصونیت شخصی مأمورین دیپلماتیک به صراحت در ماده ۲۹ گنجانیده شده که متن آن چنین است: «شخص مأمور دیپلماتیک مصون است و نمی‌توان او را به هیچ عنوان مورد توقیف یا بازداشت قرار داد....»

در مقایسه این دو ماده یک اختلاف اساسی بین امتیازات دیپلماتیک با کنسولی مشاهده می‌شود، زیرا مأمورین کنسولی را می‌توان در مواردی بازداشت کرده و به محاکمه کشید، درحالی که مأمورین دیپلماتیک از این نظر مصونیت مطلق دارند.

بنابراین، وضع کنسولها بین دیپلماتها که به کلی مصون هستند و اتباع عادی خارجی که هیچگونه مصونیت خاص ندارند قرار دارد. این مصونیت محدود هم برای این است که مأمورین کنسولی، گرچه نمایندگی دولت خود را ندارند ولی مأمور دولت فرستنده هستند و برای انجام وظایف خود نیاز به تسهیلات و آزادیهایی دارند که در مورد افراد خارجی عادی مطرح نیست.

در گذشته، در عرف بین‌المللی و قراردادهای کنسولی کم و بیش مصونیت محدود مأموران کنسولی شناخته شده بود ولی حدود آن و موارد آن یکسان نبود، مثلاً بعضی جرم مشهود Plagrant-delit و یا جنایات را از مصونیت مستثنیٰ می‌کردند.

یکی از قدیم‌ترین قراردادها که در این زمینه بسته شده، قرارداد بین فرانسه و اسپانیا در سال ۱۷۶۹ بود که به موجب آن «کنسولها که تبعه سلاطینی هستند که آنان را منصوب کرده‌اند، از مصونیت شخصی برخوردارند، به نحوی که نمی‌توان آنان را بازداشت یا زندانی کرد، مگر به

خاطر جنایات وخیم .....»

طرح دانشکده حقوق هاروارد (۱۹۳۲) درباره روابط کنسولی نیز، اصل غیرقابل تعرض‌بودن کنسولها را به طور محدود شناخته بود. در هنگام تهیه طرح کنوانسیون روابط کنسولی توسط کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد، اکثر قریب به اتفاق دولتها درباره اصل کلی غیرقابل تعرض بودن مأمورین کنسولی توافق داشتند ولی در حدود آن و استثنائات بر آن و مفاهیم اصطلاحات بکار برده شده در طرح اولیه، بین آنان اختلاف نظر وجود داشت.

یکی از مشکلات در راه قبولاندن این مصونیت محدود به دولتها این بود که هر گروه از کشورهای شرکت‌کننده، دارای سیستم حقوقی خاصی بود، بنابراین در صورت تصویب متن کنوانسیون ممکن بود در عمل دچار اختلاف شوند. توضیح بیشتر اینکه، مثلاً تعریف «جنایت وخیم» در قوانین داخلی کشورها یکسان نبوده و مفهوم آن روشن و دقیق نیست. اگر این ماده دقیق‌تر انشاء می‌شد و مواردی از جنایات وخیم ذکر می‌گردید، احتمال داشت بعداً دولتها در گذراندن آن از مجالس مقننه خود دچار اشکال شوند و الحاق کنوانسیون مشروط و منوط به تغییر قوانین داخلی گردد. نتیجه گفتگوها این شد که متن ماده ۴۱ بند اول چنانکه هست انشاء گردد و موضوع به ابهام برگزار شود تا دولتهای امضاءکننده کنوانسیون برای تصویب آن از طرف مجالس قانونگذاری خود دچار اشکال نشوند.

از مواردی که ممکن است جزء جنایات وخیم تلقی گردد، شرکت در توطئه برای برانداختن حکومت، تحریک مخالفین دولت به قیام و اغتشاش، مباشرت و یا مساعدت به تروریسم و بالاخره جاسوسی است. جاسوسی از رایج‌ترین اتهامات است و معمولاً هم مبتنی بر بهانه‌های سیاسی می‌باشد. در ژانویه ۱۹۹۵ در شهر کراچی اغتشاشاتی روی داد. دولت پاکستان سرکنسولی هند در آن شهر را متهم به دخالت کرد و خواستار تعطیل آن سرکنسول گردید. دولت هند که خود را مقصر نمی‌دانست، به عنوان عمل متقابل از پانزده عضو سفارت پاکستان در دهلی‌نو خواست تا آن کشور را ترک کنند.

حدود مصونیت شخصی کنسولی و شرایط آن

محدودیتهایی که در ماده ۴۱ کنوانسیون بر اصل مصونیت شخصی مأمورین کنسولی وارد شده است نیاز به توضیح بیشتری دارد که ذیلاً مورد بحث قرار می‌گیرد.

ـ در صورت «ارتکاب جنایتی وخیم» مصونیت شخصی مأمور کنسولی از بین می‌رود. چنانکه قبلاً اشاره شد، در تعریف «جنایت وخیم» اختلاف نظر بود. بعضی در تفسیر آن می‌خواستند، جنایاتی که مجازات آن حداقل پنج سال زندان باشد، آن را «جنایت وخیم» توصیف کنند. بعضی جنایاتی که دو سال زندان داشت تفسیر می‌کردند، بالاخره چون مفهوم آن در حقوق داخلی کشورها یکسان نبود و توافقی هم بین تدوین‌کنندگان کنوانسیون حاصل نشد، اصطلاح «جنایت وخیم» همچنان در متن بدون توضیح گنجانیده شد.

ـ به موجب بند دوم ماده ۴۱، هنگامی می‌توان مصونیت مأمور کنسولی را نادیده گرفت که توقیف یا بازداشت «در اجرای یک تصمیم قضایی که جنبه قطعی داشته باشد» به عمل آید. و این در صورتی است که جرم مأمور کنسولی در محکمه به اثبات رسیده و حکم صادر گردیده و تمام مراحل قانونی آن مثلاً تجدیدنظر و پژوهش طی شده و به مرحله قطعی رسیده باشد. در این صورت است که آزادی مأمور محدود می‌گردد و ممکن است به زندانی شدن او انجامد.

ـ در بند سوم از ماده ۴۱ چنین آمده است: «اگر مأمور کنسولی تحت تعقیب جزایی قرار گیرد، باید نزد مقامات صلاحیتدار حاضر شود». لزوم به حضور در دادگاه محدودیتی بر مصونیت مأمورین کنسولی است، در حالی که برای مأمورین دیپلماتیک چنین موردی پیش‌بینی نشده و هیچ مقامی حق احضار آنان را ندارد.

* * *

محدودیتهایی که بر مصونیت مأمورین کنسولی داده شده، خود مقید به شرایطی است که در آنها رعایت حال مأمورین کنسولی و اتباع دولت فرستنده در نظر گرفته شده است. این شرایط که در بند چهارم ماده ۴۱ و در ماده ۴۲ قید شده است عبارتند از:

ـ اجراء ماده ۴۱ باید رعایت احترام مأمور کنسولی شده و محدودیت طوری اعمال شود

که در شأن مقام رسمی او باشد.

ـ اجراء محدودیت باید به نحوی باشد که «کمتر مانع از انجام وظایف کنسولی او گردد» و این قید، در حقیقت برای حفظ منافع اتباع است که با پست کنسولی خود در ارتباط هستند و برای انجام کارهای خود به آنجا مراجعه می‌کنند.

ـ در صورتی که بازداشت مأمور کنسولی بر اثر «جنایت وخیم» ضروری تشخیص داده شود، «رسیدگی به دعوای اقامه شده علیه او باید هرچه زودتر شروع گردد» و این نیز برای جلوگیری از لطمه واردآمدن به انجام وظایف پست کنسولی و رعایت حال اتباع است که با پست کنسولی سروکار دارند.

ـ «در صورت توقیف یا بازداشت یکی از کارکنان کنسولی یا تعقیب جزایی علیه او، دولت پذیرنده فوراً موضوع را به رئیس پست کنسولی مربوطه اطلاع خواهد داد». این قید که جداگانه در ماده ۴۲ درج گردیده در حقیقت در تکمیل ماده قبل (ماده ۴۱) است. علت گنجانیدن این قید این است که اولاً حسن نیت دولت پذیرنده نسبت به دولت فرستنده ثابت گردد، ثانیاً به شخص مورد نظر و دولت فرستنده او فرصت تحقیق و دفاع داده شود.

* * *

محتویات ماده ۴۱ کنوانسیون، گرچه مبهم است و جوابگوی موضوع مورد نظر نیست، مع‌ذلک در نزدیک‌کردن نظرات مختلف دولتها و یکسان کردن قواعد در آینده بی‌اثر نخواهد بود.

فایده دیگر ماده ۴۱ این است که مانع سوء استفاده بعضی از مأمورین کنسولی ازمصونیتهای داده شده می‌گردد، زیرا می‌دانند که جنایات آنان بی‌مجازات نخواهد ماند و از طرف دیگر دولتهای فرستنده سعی می‌کنند که در انتخاب مأمورین کنسولی خود از نظر اخلاقی دقت بیشتری نمایند.

ماده ۴۱ کنوانسیون منحصراً مصونیت مأمورین کنسولی از جمله رئیس مأموریت را منظور دارد، ولی ماده ۴۲ که در صورت توقیف یا بازداشت اطلاع به دولت فرستنده را در اسرع وقت، به دولت پذیرنده تکلیف می‌کند مربوط به کارکنان پست کنسولی، یعنی همه اعضاء

(مأمورین کنسولی، کارمندان کنسولی و خدمه کنسولی)، غیر از رئیس پست کنسولی می‌باشد.
و باز طبق ماده ۴۲، اگر شخصی که مرتکب جنایت شده و مشمول ماده ۴۱ می‌شود، رئیس پست کنسولی باشد، باید مراتب از طریق دیپلماتیک به دولت فرستنده اطلاع داده شود.

مصونیت قضایی کنسولی

مصونیت شخصی کنسولی مربوط بود به اینکه مأمورین کنسولی را نمی‌توان بازداشت یا توقیف کرد مگر ... . مصونیت قضایی کنسولی مربوط است به اینکه مأموران کنسولی و کارمندان کنسولی را نمی‌توان به دادگاه احضار کرد و محاکمه نمود. مصونیت شخصی بر شخص مأمور کنسولی تکیه داشت در حالی که مصونیت قضایی بر شغل متکی است و شامل مأموران کنسولی و کارمندان کنسولی می‌شود. کنوانسیون روابط کنسولی طی ماده ۴۳، مصونیت قضایی را شامل مأمورین کنسولی و کارمندان کنسولی (کارمندان اداری و فنی) کرده است و خدمه کنسولی نمی‌توانند به آن استثناء جویند.

لازم به یادآوری است که مصونیت شخصی (موضوع ماده ۴۱) منحصراً مربوط به مأموران کنسولی بوده و شامل کارمندان کنسولی و خدمه کنسولی نمی‌باشد. این تمایز، چنانکه گفته شد نتیجه آن است که مصونیت شخصی به شخص و مصونیت قضایی به شغل مأموران و کارمندان ارتباط دارد. در طرح اولیه که کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد تهیه کرده بود، مصونیت قضایی شامل همه اعضاء پست کنسولی (اعم از مأمورین کنسولی، کارمندان کنسولی و خدمه کنسولی) می‌شد. ولی در کنفرانس وین (۱۹۶۳)، گروه سوم (خدمه کنسولی) از طرح ماده مربوط حذف گردید. دلیل توسعه مصونیت قضایی از (مأمورین کنسولی) به (کارمندان کنسولی) این بود که غیر از مأمورین کنسولی، کارمندان پست کنسولی که به بایگانی، ماشین‌نویسی، رمز، حسابداری و امثال آن اشتغال دارند، خواه و ناخواه به اسرار پست کنسولی واقف می‌شوند و بنابراین باید مشمول مصونیت باشند در حالی که خدمه کنسولی که کارهای بدنی می‌کنند با مستخدمین مؤسسات غیرکنسولی تفاوتی ندارند و ضرورتی ندارد که مشمول مصونیت شوند.

سابقه مصونیت قضایی کنسولی

چون مأموران کنسولی نماینده دولت فرستنده نیستند، اعطای مصونیت مطلق قضایی به مانند مصونیت دیپلماتها به آنان قابل توجیه نبود، اما چون اینان از طرف حکومت دولت فرستنده وظایف خود را در کشور پذیرنده انجام می‌دهند، لازم بود برای انجام وظایف خود از مصونیت قضایی به طور محدود برخوردار باشند. درباره اساس و حدود این مصونیت، در گذشته بین حقوقدانان اختلاف نظر وجود داشت و تا هنگام تدوین کنوانسیون روابط کنسولی، این اختلاف نظر و مباحثات ادامه داشت.

سابقاً انستیتوی حقوق بین‌الملل در سال ۱۸۹۶ طی ماده ۱۵ از طرح روابط کنسولی که تهیه کرده بود، این مصونیت شغلی را پذیرفت. کنوانسیون هاوانا (۱۹۲۷) نیز در ماده ۱۶ این مصونیت را برای مأمورین کنسولی شناخت. در طرح دانشکده حقوق هاروارد (۱۹۳۲) طی ماده ۲۱ این مصونیت مورد تأیید قرارگرفت. در این طرح اضافه شده بودکه دولت پذیرنده صلاحیت دارد که تعیین کند عملی خارج از وظایف کنسولی است یا خیر. کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳)، این مصونیت را به طور محدود شناخت و اساس آن را نیز (انجام وظایف کنسولی) ذکر کرد. بدین نحو، این مصونیت از صورت عرف و قراردادهای بین چند دولت خارج شده و به عنوان یک قاعده حقوق بین‌الملل ظاهر گردید و به بحث‌های حقوقدانان نیز پایان دارد. ماده ۴۳ کنوانسیون، تحت عنوان (مصونیت قضایی) که مربوط به موضوع مورد بحث است، طی بند اول اعلام می‌دارد: «مأمورین کنسولی و کارمندان کنسولی، در مورد اعمالی که در انجام وظایف کنسولی خود به عمل می‌آورند، در برابر مقامات قضایی یا اداری دولت پذیرنده مصونیت قضایی خواهند داشت».

انواع مصونیت قضایی کنسولی

ماده ۴۳ کنوانسیون روابط کنسولی که عنوان (مصونیت قضایی) را دارد، به انواع این مصونیت اشاره‌ای ننموده، در حالی که ماده مشابه آن در کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)

مصونیتهای دیپلماتیک را در قالب مصونیت جزایی و مصونیت حقوقی یا مدنی و اداری و مصونیت اجرایی ذکر کرده است. (ماده ۳۱ کنوانسیون روابط دیپلماتیک)

با توجه به محتوای کنوانسیون روابط کنسولی و مواد مربوطه آن، مصونیت قضایی کنسولی را می‌توان به سه گروه تفکیک کرد: مصونیت قضایی - جزایی، مصونیت قضایی - حقوقی و مصونیت قضایی - اجرایی.

مصونیت قضایی - جزایی (یا کیفری و گاه جنایی)، ناظر بر موردی است که یک مأمور کنسولی یا یک کارمند کنسولی در انجام وظایف خویش مرتکب عملی شود که از نظر قوانین دولت پذیرنده جرم محسوب شود و مستلزم محاکمه و مجازات باشد. و امّا اگر این عمل در راه انجام وظیفه نباشد، مصونیت جزایی مطرح نمی‌گردد.

مصونیت قضایی - حقوقی (یا مدنی و اداری)، در موردی است که مأمور کنسولی یا کارمند کنسولی در امور اداری یا در اعمال خصوصی خود مثلاً عقودی که منعقد می‌کند و یا در معاملات شخصی و یا با رفتار خود با افراد دیگر اختلاف پیدا کند. این مصونیت درباره مأموران و کارمندان کنسولی کاربردی ندارد، زیرا دو استثناء مهم به موجب بند دوم ماده ۴۳ بر آن وارد شده است.

مصونیت قضایی - اجرایی، مربوط به هنگامی است که مأمور کنسولی یا کارمند کنسولی اعمالی مرتکب شود که مستوجب مجازات بوده و ضمناً مشمول مصونیت نیز می‌باشد و در چنین شرایطی مورد تعقیب و محاکمه قرار گرفته و در دادگاه صلاحیتدار محکوم شود. در این موقع است که مصونیت اجرایی به‌کار می‌آید و اجراء رأی دادگاه معلق می‌ماند. در چنین مواردی، رأی دادگاه قابل اجرا نیست مگر آنکه دولت فرستنده این مصونیت را از مأمور یا کارمند کنسولی سلب نماید. (این مصونیت در بند ۴ ماده ۴۵ ذکر گردیده است) اینک درباره یکایک این مصونیتها توضیح داده می‌شود.

مصونیت قضایی ـ جزایی کنسولی

مأمورین و کارمندان کنسولی باید زیر حمایت دولت پذیرنده باشند تا بتوانند وظایف خود را انجام دهند. مصونیتی که دولت پذیرنده برای مأمورین و کارمندان کنسولی قائل می‌شود، در همین جهت و محدود به انجام وظیفه آنان است. پس اصل در حقوق کنسولی این است که اعضاء پست کنسولی مصونیتی ندارند مگر در مورد انجام وظایف کنسولی خود. ماده ۴۳ در بند اول، همین مطلب را چنین بیان می‌کند: «مأموران کنسولی و کارمندان کنسولی در مورد اعمالی که در انجام وظایف کنسولی خود به عمل می‌آورند، در برابر مقامات قضایی یا اداری دولت پذیرنده مصونیت قضایی خواهند داشت».

و این مصونیت قضایی کلی است و شامل قوانین جزایی نیز می‌باشد. و امّا از نظر جزایی، متن این ماده دارای نکات مبهمی است که باید مورد بررسی قرار گیرد.

ـ (وظایف کنسولی) در ماده ۵ کنوانسیون به تفصیل ذکر شده، گرچه در جای خود گفته شد که فهرست آن ناقص است. و امّا (انجام وظایف کنسولی معنی بسیار وسیع‌تری دارد و حدودی دقیق برای آن نمی‌توان تعیین کرد. برای مثال، مأمور کنسولی که برای رفع مشکلی به ملاقات یک مقام صلاحیتدار محلی می‌رود، اگر در راه با اتومبیل خود تصادفی کند که منجر به قتل شود، آیا باید این تصادف را جزء (انجام وظایف کنسولی) به شمار آورد و او را مشمول مصونیت جزایی دانست یا خیر؟ در اینجا تمیز بین کارهای اداری و اعمال خصوصی دشوار است.

ـ (وظایف کنسولی) آیا منحصر است به آنچه که در ماده ۵ کنوانسیون آمده یا کلیه دستورات دولت فرستنده و انجام آنها جزء وظایف کنسولی است؟ اصولاً انجام دستورات دولت فرستنده کلاً از وظایف کنسولی است و بدلیل آنکه دولتها همه با یکدیگر مساوی هستند، دولت پذیرنده نمی‌تواند دستورات دولت فرستنده را زیر سئوال قرار دهد، ولی نکته ابهام در این است که اگر بین دو دولت اختلاف نظر پیش آید که دستوری که داده شده جزء وظایف کنسولی است یا خیر، نظر کدام یک از دو دولت ارجح است؟ و انجام این دستورات زیر پوشش مصونیت قرار

می‌گیرد یا نه؟

برای مثال اعمال جاسوسی، توطئه، ترور، خرابکاری و تبدیل ارز در بازار سیاه و امثال آن را نمی‌توان جزء اعمال خصوصی مأمورین کنسولی به شمار آورد و ضمناً جزء وظایف کنسولی نیز محسوب نمی‌شود، در این صورت تکلیف چیست؟

آنچه بر ابهام موضوع می‌افزاید این است که اختلافات و اغراض سیاسی، گاه انگیزه اعلام چنین اتهامات از طرف دولت پذیرنده نسبت به مأموران و کارمندان کنسولی دولت فرستنده می‌شود و تشخیص صحت و سقم این اتهامات نیز از دایره حقوق خارج است.

ـ جرم و جنایت، در کشورهای مختلف که سیستمهای حقوقی متفاوت دارند، مفهوم یکسان ندارد، بنابراین تعیین مواردی که مشمول مصونیت جزایی کنسولی می‌شود به آسانی نمی‌توان تعیین کرد.

برای مثال، جرائم مربوط به زنا یا شراب‌خواری در روسیه و جمهوری اسلامی یکسان نیست، پس چگونه و با چه معیاری می‌توان درجه جرم و جنایت را در کشورهای مختلف سنجید و مقررات کنوانسیون روابط کنسولی را درباره مصونیت جزایی براساس آن اجرا کرد؟ مأمورین کنسولی که به مقتضای شغل خود بارها از کشوری به کشور دیگر منتقل می‌شوند، طبعاً تحت قوانین مختلف قرار می‌گیرند. برای حفظ وضع و موقع آنان، در برابر اختلاف قوانین لازم بود که تعریف جرایم و جنایات به روشنی در کنوانسیون بیان شود. ولی بر اثر اختلاف نظر نمایندگان دولتها توافقی در این زمینه حاصل نگردید و چنانکه گفته شد موضوع به ابهام برگزار شد. ماده ۴۳ بند اول، که تلویحاً به موضوع مصونیت قضایی ـ جزایی کنسولی اختصاص دارد، به هیچ وجه جوابگوی نیازهای کنسولی در این زمینه نیست و حتی ممکن است ابهام این ماده دستاویز عوامل سیاسی برای رسیدن به اغراض پنهان دولتها گردد.

مصونیت قضایی ـ حقوقی کنسولی

بند اول ماده ۴۳ کنوانسیون روابط کنسولی که در مبحث قبل، مصونیت جزایی را از آن

استنباط کردیم، مصونیت حقوقی را هم در بردارد. مصونیت حقوقی ممکن است مربوط به امور اداری باشد. در این مورد، مأمورین و کارمندان کنسولی، در اجرای وظایف اداری خود مصونیت دارند، مثلاً امتناع مأمور کنسولی از صدور گذرنامه یا روادید و یا خودداری او از تمدید گذرنامه و یا عدم گواهی بعضی اسناد و بالاخره اخراج یکی از خدمه کنسولی، اینها همه به وظایف اداری مربوط است و دولت پذیرنده به هیچ عنوان نمی‌تواند مأمور یا کارمند کنسولی را در این موارد مورد بازخواست قرار داده و به دادگاه جلب نماید.

مصونیت حقوقی شامل دعاوی مدنی نیز هست و آن در صورتی است که اعمال یا عقودی که منعقد گردیده و موجب اقامه دعاوی مدنی شده است، در راه انجام وظیفه باشد. در غیر این صورت، اگر شخص مأمور یا کارمند کنسولی خود مستقیماً طرف دعوی باشد، این مصونیت شامل او نمی‌شود.

بند دوم ماده ۴۳ طی دو تبصره، دو استثناء را بر مصونیت حقوقی مأموران و کارمندان کنسولی وارد کرده است، در این دو مورد مأمور یا کارمند کنسولی باید در دادگاه حاضر شده و جوابگو باشد. به تعبیر دیگر مصونیت اداری ناظر به مواردی است که نقض مقررات مستلزم پرداخت جرائم نقدی باشد. مثلاً نقض مقررات راهنمایی و رانندگی.

۱. عدم مصونیت کنسولی در دعاوی حقوقی ناشی از عقود: استثناء نخست مربوط به معاملات و عقودی است که شخص مأمور یا کارمند کنسولی در مورد آنها نه به عنوان دولت خود، بلکه به نام شخص خویش اقدام کرده است و باید به مانند سایر افراد، در کشور پذیرنده تعهدات خود را انجام دهد و در صورت تخلف، با شکایت طرف ذینفع، لازم است در دادگاه حاضر شده و مورد محاکمه قرار گیرد. مثلاً مأمور یا کارمند کنسولی که از پرداخت کرایه مسکن خود به صاحب خانه امتناع کند، نمی‌تواند به مصونیت حقوقی خود استناد کرده و در دادگاه حاضر نشود، زیرا عمل او خصوصی به شمار می‌آید.

تبصره (الف) از بند ۲ ماده ۴۳ که مربوط به این استثناء می‌باشد، حاکی از این است که اگر: «دعوای حقوقی ناشی از قراردادی [عقدی] که توسط یک مأمور کنسولی یا کارمند کنسولی

منعقد گردیده لکن او قرارداد [عقد] مزبور را تلویحاً یا تصریحاً به عنوان نماینده و کارگزار دولت فرستنده منعقد نساخته است» مصونیت حقوقی کنسولی شامل او نمی‌شود.

در این مورد باز همان ابهام تمیز بین امور مربوط به (انجام وظایف) و (امور خصوصی) ظاهر می‌شود. آیا منزلی که یک مأمور یا کارمند کنسولی برای خود اجاره می‌کند، منحصراً مربوط به خود اوست یا برای انجام وظایف است که نیاز به مسکن دارد؟ به هر صورت، دولت پذیرنده معمولاً مایل به تفسیر توسیعی این استثناء است و در کنوانسیون نیز همین تفسیر پذیرفته شده که می‌گوید هرمعامله‌ای که «تلویحاً یا تفریحاً» برای دولت فرستنده نباشد به شخص مربوط می‌شود. در کنفرانس وین، هنگام تدوین این ماده و این بند، اختلاف نظر بسیار بود و از جمله در مورد مقام تشخیص دهنده این که: آیا عقد یا معامله‌ای که انجام گرفته مربوط به انجام وظایف است یا امر خصوصی است و بنابراین مشمول مصونیت حقوقی می‌شود یا نه. بعضی دولت پذیرنده را صالح برای این تشخیص می‌دانستند ولی ایراد گرفته شد که در مورد کاربرد مصونیت حقوقی در این موارد، نه فقط برای دولتها اختلاف نظر وجود دارد، بلکه یک دولت در شرایط و مقتضیات مختلف ممکن است نظرهای متفاوت ابراز کند. بعضی رئیس پست کنسولی را مقام صلاحیتدار برای تشخیص، پیشنهاد کردند ولی این نیز مورد قبول قرار نگرفت.

پس از مباحثات بسیار، وارسلاوزورک[1] گزارشگر کمیسیون راه‌حلی پیشنهاد کرد مبنی بر اینکه، در هر مورد بنابر مقتضیات و اوضاع و احوال دو دولت پذیرنده و فرستنده، صلاحیت دارند با توجه به طرق مسالمت‌آمیز اختلافات که در ماده ۳۳ منشور ملل متحد توصیه شده، در این خصوص تصمیم بگیرند. این نظر پذیرفته شد، مع‌ذلک اشکال در این است که دولتها معمولاً جنبه‌های سیاسی را معیار تشخیص خود قرار می‌دهند.

بعضی از نویسندگان حقوقی، عدم مصونیت کنسولی را در دعاوی حقوقی ناشی از عقود، ـ به طوری که در تبصره (الف بند دوم ماده ۴۳ آمده است) ـ هم به نفع مأموران و کارمندان

---

1. V. Zourek

کنسولی و هم به نفع طرفهای آنان که با ایشان عقودی را بسته‌اند می‌دانند، زیرا اگر چنین مصونیتی وجود می‌داشت کسی حاضر به معاملات خصوصی با مأموران و کارمندان کنسولی نمی‌شد و از طرف دیگر امکان داشت حق افرادی که طرف مأموران و کارمندان کنسولی هستند به علت مصونیت آنان پایمال شود. امکان احضار به دادگاه و محاکمه و صدور حکم، در حقیقت ضمانت اجراء عقود و تعهدات مأمورین و کارمندان کنسولی است.

۲. عدم مصونیت کنسولی در خسارات ناشی از تصادفات: استثناء دوم بر مصونیت حقوقی کنسولی در تبصره (ب) بند دوم ماده ۴۳ بیان شده است. به موجب آن: «دعوای حقوقی شخص ثالث در مورد خسارت ناشی از تصادفات وسیله نقلیه و کشتی یا هواپیما در قلمرو دولت پذیرنده» مشمول مصونیت قضایی کنسولی نمی‌شود، هرچند این تصادف در راه انجام وظیفه باشد.

توضیح اینکه با زیادشدن وسائط نقلیه و کثرت تصادفات در سالهای پس از جنگ جهانی دوم، لزوم توجه به این مورد خاص و گنجانیدن مقررات به خصوص در این مورد در کنفرانس روابط کنسولی ضروری تشخیص داده شد.

برداشتن مصونیت مأمورین و کارمندان کنسولی در زمینه تصادفات موجب شده که آنان قوانین و مقررات رانندگی را بیشتر مراعات کنند و بدانند که رانندگی در هنگام مستی و یا حرکت با سرعت زیاد برای آنان ایجاد مسئولیت می‌کند و نمی‌توانند این تخلفات و پی‌آمد آنها را به حساب انجام وظایف کنسولی بگذارند.

در تصادفات اگر مأمور یا کارمند کنسولی مقصر تشخیص داده شود، موظف است خسارت طرف بی‌تقصیر را بپردازد و یا به نحو دوستانه جبران نماید. در تأیید آنچه در ماده ۴۳ آمده است و برای آنکه از اختلافات ناشی از تصادفات کاسته شود، ماده ۵۶ کنوانسیون اعضاء پست کنسولی را ملزم می‌نماید تا طبق قوانین و مقررات دولت پذیرنده در مورد بیمه وسائط نقلیه و خسارات وارده به شخص ثالث اقدام نمایند. متن ماده ۵۶ چنین است: «اعضای پست کنسولی، باید خود را با الزامات قوانین و مقررات دولت پذیرنده در مورد بیمه خسارات وارده به

شخص ثالث، ناشی از استفاده از وسیله نقلیه زمینی و کشتی یا هواپیما منطبق سازند».

تفاوت این ماده با تبصره (ب) بند دوم ماده ۴۳ در این است که ماده ۵۶ ناظر به کلیه اعضاء پست کنسولی است و شامل خدمه کنسولی که فاقد مصونیت هستند نیز می‌شود، در حالی که تبصره (ب) تنها مأموران کنسولی و کارمندان کنسولی راکه از مصونیت برخوردارند، در نظر می‌گیرد.

* * *

در پایان این مبحث بی‌مناسبت نیست گفته شود که معمولاً دادگاهها در مواردی که یکی از طرفهای دعوی مأمورین یا کارمندان کنسولی هستند، حتی‌الامکان از قضاوت و صدور حکم اجتناب می‌کنند و عدم صلاحیت خود را اعلام می‌دارند. نکته دیگر در زمینه استثنائات مصونیت حقوقی این است که در این نوع دعاوی طرف مأموران کنسولی، اشخاصی هستند که طلبهایی دارند و یا جبران خساراتی را می‌خواهند و با اعلام کردن عضو به عنوان «عنصر نامطلوب» و یا اخراج او، آنان به حق و حقوق خود نمی‌رسند و لازم است به آنان اجازه داد تا احقاق حق نمایند.

مصونیت قضایی ـ اجرایی کنسولی

مصونیت دیگری که معمولاً در تألیفات حقوقی در فصل مصونیتها به آن اشاره نمی‌شود، ولی نوعی مصونیت قضایی باید به شمار آید، مصونیت عضو کنسولی در برابر اجراء احکام دادگاههاست.

توضیح اینکه، اگر یک مأمور کنسولی یا کارمند کنسولی طبق مفاد ماده ۴۳ که به مصونیت قضایی ارتباط دارد، در معرض بازداشت و حضور در دادگاه قرارگیرد و از طرف دولت فرستنده نسبت به مصونیت وی صرفنظر شود و در نتیجه عضو مزبور بازداشت شده و در دادگاه حضور یابد و حکم علیه او صادر گردد، این حکم قابل اجراء نخواهد بود، مگر آنکه دولت فرستنده بار دیگر و به طور جداگانه، برای اجراء حکم از مصونیت عضو پست کنسولی خود

صرفنظر کند، تا حکم دادگاه تنفیذ شده و قابل اجراء گردد.

این مطلب که در بند چهارم ماده ۴۵ گنجانیده شده، از طرف بسیاری از نویسندگان حقوقی مورد انتقاد قرار گرفته است. زیرا آن را غیرمنطقی و متضاد با صرفنظر از مصونیت اولیه دانسته‌اند. زیرا مفهوم این بند این است که اگر عضو کنسولی در دادگاه فاتح باشد، از اجراء حکم بهره‌مند می‌شود ولی اگر محکوم شود، ممکن است از مجازات معاف گردد و این به قول یکی از نویسندگان حقوقی به نام Luke Lee «به تمسخر گرفتن عدالت» به شمار می‌آید.

نظیر این متن در کنوانسیون روابط دیپلماتیک طی ماده ۳۲ آمده است. با این تفاوت که مصونیت دیپلمات مطلق است و این قید قابل توجیه می‌باشد ولی در مورد عضو کنسولی که مصونیت مطلق ندارد، دو مرحله کردن سلب مصونیت را نمی‌توان توجیه کرد.

الزام به ادای شهادت

در گذشته بین حقوقدان، در جزئیات مربوط به شهادت اختلاف بود، مثلاً در مورد اجباری بودن شهادت، ارتباط شهادت با انجام وظیفه، شفاهی یا کتبی‌بودن شهادت، محل حضور برای ادای شهادت و مسائلی که درباره آن می‌توان شهادت داد. کنوانسیون روابط کنسولی به این اختلاف نظرها پایان داد. ماده ۴۴ نظرهای مختلف و مخالف را یکسان کرد. بند اول متن این ماده چنین است: «اعضاء پست کنسولی را می‌توان به عنوان شهود در محاکمات قضایی یا اداری احضار نمود. کارمندان کنسولی و خدمتگزاران نمی‌توانند مگر در موارد مذکور در بند ۳ این ماده از ادای شهادت خودداری کنند. چنانچه مأمور کنسولی از ادای شهادت خودداری کند هیچ نوع اقدام قهری یا مجازات درباره او به عمل نخواهد آمد».

نکات زیر را می‌توان از این بند استخراج کرد:

ـ اعضاء پست کنسولی که شامل رئیس پست کنسولی و سایر مأموران کنسولی و کارمندان و مستخدمین پست کنسولی است، در موارد لزوم هر یک از آنان را می‌توان به عنوان شهود، در محاکمات قضایی یا اداری احضار کرد. محتویات این بند، درباره مأمورین کنسولی

برخلاف بند دوم ماده ۳۱ کنوانسیون روابط دیپلماتیک می‌باشد که می‌گوید: «مأمور دیپلماتیک مجبور به ادای شهادت نیست.»

ـ مأمور کنسولی تلویحاً می‌تواند از ادای شهادت خودداری کند و در این صورت «هیچ نوع اقدام قهری یا مجازات درباره او به عمل نخواهد آمد». پس دولت پذیرنده می‌تواند یک مأمور کنسولی را به عنوان شاهد در دادگاهی احضار کند، ولی آن مأمور هم می‌تواند به این احضار ترتیب اثر نداده و در دادگاه حاضر نشود و شهادت ندهد. گرچه در صورت ردکردن شهادت از طرف مأمور کنسولی، مجازاتی در نظر گرفته نشده و ضمانت اجرایی ندارد، مع‌ذلک در صورتی که موضوع شهادت دارای اهمیت خاصی باشد، دولت پذیرنده نه به عنوان مجازات، بلکه به عنوان استفاده از حق حاکمیت خود، می‌تواند در مورد آن مأمور کنسولی در صورتی که رئیس پست باشد، روانامه‌اش را لغو کند و یا اگر عضو دیگری از مأموران کنسولی باشد، وی را غیرقابل قبول اعلام نماید، بدون اینکه این تصمیم را به عدم شهادت مربوط سازد.

در صورتی که ادای شهادت از طرف مأمورین کنسولی لازم شود، نحوه اجرای آن باید طوری باشد که از مداخله در انجام وظایف وی احتراز گردد. ضمناً مقام مربوطه برای اخذ شهادت می‌تواند در محل اقامت مأمور یا در مقر پست کنسولی شهادت را استماع کرده و یا شهادت را به صورت کتبی دریافت دارد. این تسهیلات همه برای حفظ شئون و حیثیت مأمور کنسولی و رعایت وی در انجام وظایف کنسولی می‌باشد. (این تسهیلات در بند دوم ماده ۴۴ کنوانسیون ذکر گردیده است.)

ـ سایر اعضاء پست کنسولی اعم از مأمورین کنسولی، کارمندان کنسولی و یا مستخدمین کنسولی در سه مورد «موظف نیستند» شهادت دهند. این سه مورد عبارتند از:

۱. موضوع شهادت مربوط به انجام وظایف آنان باشد و یا با وظایف آنان ارتباط پیدا کند. دلیل هم این است که وظایف آنان به دولت فرستنده مربوط می‌شود و نباید درباره وظایف خود به مقامات پذیرنده توضیح دهند.

۲. برای شهادت، ارائه مکاتبات و اسناد رسمی مربوط به امور کنسولی لازم باشد که در

این صورت به دلیل مصونیت بایگانی نمی‌توان این درخواست را برآورده کرد.

۳. «حق دارند از ادای شهادت به عنوان کارشناس حقوق داخلی دولت فرستنده امتناع ورزند». زیرا شهادت آنان در این مورد ممکن است ناقص یا از روی کم‌اطلاعی باشد و در ضمن، مورد استناد دادگاه قرار گرفته و در جریان دادرسی اثر قطعی گذارد، و حال آنکه تخصص آنان محرز نیست و علاوه بر این ممکن است چنین شهادتی به ضرر و زیان اتباع تمام شود.

در طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل، مستخدمین در این سه مورد معافیت نداشته و ذکر آنها نشده بود ولی در کنفرانس، یعنی اینکه آنان با اسناد سفارت ارتباط دارند، مشمول این معافیت شدند.

ـ از روی قرائن، بر این سه مورد که در ماده ۴۴ بند سوم پیش‌بینی‌شده، یک مورد دیگر نیز می‌توان افزود و آن هم این است که در مورد کارمندان کنسولی و مستخدمین کنسولی، ادای شهادت باید طوری باشد که محل انجام وظایف کنسولی آنان نباشد، چنانکه در مورد مأمورین کنسولی چنین بود.

چنانکه بعداً گفته خواهد شد، دولت فرستنده می‌تواند در موارد استثنایی از مصونیت محدود شهادت در مورد عضو کنسولی خود صرفنظر کند و در سه مورد مذکور در بند سوم ماده ۴۴، که مربوط به انجام وظایف و ارائه اسناد رسمی و کارشناسی حقوق داخلی است به اعضاء پست کنسولی خود اجازه شهادت دهد. (طبق بند اول از ماده ۴۵ کنوانسیون روابط کنسولی)

سلب مزایا و مصونیتهای کنسولی

دولت فرستنده می‌تواند مزایا و مصونیتهای هر یک از اعضای پست کنسولی که در سه مورد، براساس مواد ۴۱ و ۴۳ و ۴۴ کنوانسیون روابط کنسولی برخوردارند، صرفنظر نماید. (ماده ۴۵ بند اول)

این سه مورد که ممکن است مشمول صرفنظر از مزایا و مصونیت شوند عبارتنداز:

ـ مصونیت شخصی (مأموران کنسولی) از توقیف و بازداشت در انتظار محاکمه

(موضوع ماده ۴۱)

ـ مصونیت قضایی (مأموران کنسولی و کارمندان کنسولی)، در مورد اعمالی که در انجام وظایف خود بعمل می‌آورند (موضوع ماده ۴۳)

ـ مواردی که اعضای پست کنسولی (مأموران کنسولی، کارمندان کنسولی و مستخدمین کنسولی) موظف نیستند و یا حق دارند از ادای شهادت خودداری کنند. (موضوع ماده ۴۴ بند سوم)

ماده ۴۵ کنوانسیون روابط کنسولی، برابر ماده ۳۲ کنوانسیون روابط دیپلماتیک است، با تفاوتهایی که به اختلاف ماهیت مصونیت دیپلماتیک با مصونیت کنسولی مربوط می‌شود. در متن ماده ۴۵ کنوانسیون، چون «شرط انجام وظایف کنسولی» قید و استثناء نشده، بنابراین ممکن است در مواردی هم که عضو کنسولی در انجام وظایف خویش مرتکب عملی شده باشد که مستوجب بازداشت و محاکمه است، از طرف دولت فرستنده از مصونیتش صرفنظر گردد. بنابراین صرفنظر از مصونیت ممکن است در مورد اعمال خصوصی و یا در انجام وظیفه باشد. موضوع صرفنظر از مصونیت کنسولی از طرف دولت فرستنده، اگر در انجام وظایف باشد، مورد انتقاد بعضی از نویسندگان حقوقی قرار گرفته است. زیرا به عقیده آنان، اگر عملی مربوط به وظایف باشد و به دنبال صرفنظر از مصونیت، مأمور مربوط در دادگاه محکوم شود، در این صورت خود دولت فرستنده طرف تقصیر کار شناخته خواهد شد.

نکته مهم دیگر در این زمینه آن است که صرفنظر از مصونیت باید تنها از طرف دولت فرستنده باشد و اعضاء پست کنسولی حق ندارند به عنوان اینکه خود را بی‌تقصیر می‌دانند، شخصاً و داوطلبانه از مصونیت خود صرفنظر نمایند و به بازداشت تن دهند و یا در دادگاه حاضر شوند و یا در مواردی که می‌توانند از شهادت خودداری کنند، حاضر به شهادت شوند.

استدلال این است که مصونیتی که دولت پذیرنده به اعضاء یک پست کنسولی می‌دهد، در حقیقت امتیازی است که به دولت فرستنده اعطا کرده است تا مأموریتش در محیطی آرام، وظایف خود را انجام دهند و این مصونیت متعلق به شخص عضو پست کنسولی نیست.

بنابراین صرفنظر کردن از مصونیت نیز به دولت فرستنده که صاحب حق است مربوط می‌شود و این حق دولت فرستنده است که می‌تواند تصمیم بگیرد، از مصونیت مأمور یا کارمند و یا مستخدم پست کنسولی خود صرفنظر کند یا نه. به عبارت دیگر، عضو پست کنسولی از حقی که متعلق به او نیست نمی‌تواند صرفنظر نماید.

و اما اگر تصمیم صرفنظرکردن از مصونیت گرفته شود، در این صورت، عضو مورد نظر ممکن است توقیف یا بازداشت و یا محاکمه شود و تصمیم در این باره به دولت پذیرنده و قوانین آن واگذار می‌شود.

❊ ❊ ❊

صرفنظر از مصونیت از طرف دولت فرستنده، در تمام موارد «باید صریح بوده و کتباً به دولت پذیرنده ابلاغ گردد». (ماده ۴۵ بند دوم)

این ابلاغ ممکن است از طرف رئیس پست کنسولی صورت گیرد، در صورتی که مربوط به یکی از اعضاء او باشد. چنین ابلاغی رسمی و از طرف دولت فرستنده تلقی می‌گردد. و امّا شخصی که از مصونیت او صرفنظر می‌شود، شخص رئیس پست باشد، معمولاً از مجرای دیپلماتیک، از طرف دولت فرستنده به دولت پذیرنده اطلاع داده می‌شود. ولی در این مورد هم اگر رئیس پست کنسولی، از مصونیت صرفنظر نماید، می‌توان آن را رضایت ضمنی دولت فرستنده تلقی کرد.

در یک مورد دیگر نیز از مزایا و مصونیتهای اعطا شده از طرف دولت پذیرنده به اعضاء پست کنسولی صرفنظر می‌گردد و آن در صورتی است که اقامه‌کننده دعوی خود عضو پست کنسولی باشد و خود را در موضوعی ذی‌حق بداند و خود مدعی و شاکی باشد، در این صورت اگر طرف او متقابلاً در همان زمینه طرح دعوی کند، حق مصونیت عضو از بین می‌رود، چون او خود پیشقدم در طرح دعوی شده است و باید به عواقب عمل خود تن در دهد و در صورتی که دادگاه او را مقصر شناخت حکم را بپذیرد.

بند چهارم ماده ۴۵ مربوط به مصونیت قضایی ـ اجرایی کنسولی است که ضمن شرح

مصونیتها، تحت عنوان فوق مورد بحث قرار گرفت.

معافیت از ثبت‌نام و پروانه اقامت و پروانه کار

اصولاً اگر یک نفر از اتباع خارجی وارد کشوری شود و مدتی اقامت کند، باید نزد مقامات صلاحیتدار محل ثبت‌نام نماید. مقررات مربوط به ورود و ثبت‌نام گرچه در کشورها متفاوت است ولی این اصل که باید ثبت‌نام شود، تقریباً در همه کشورها مشترک می‌باشد و اجباری است، گرچه ممکن است زیاد به آن عمل نشود. پس از آنکه ثبت‌نام به عمل می‌آید، اگر قصد اقامت باشد، اجازه‌ای دیگر برای اقامت لازم است که به آن پروانه اقامت می‌گویند.

پروانه اقامت به زبان فرانسه Carte de Sejours *است و در کشور ایالات متحده آمریکای شمالی، به مناسبت رنگ کارت که سبز است* Green Cart *نامیده می‌شود.*

علاوه بر اینها، اگر شخص خارجی بخواهد علاوه بر اقامت کار انتفاعی، یعنی کاری در برابر دستمزد انجام دهد، تابع قوانین کار در آن کشور می‌گردد و مشمول مقررات مالیاتی خواهد شد و بنابراین به اجازه دیگری احتیاج دارد که پروانه کار است. آنچه گفته شد به طورکلی درباره وضع افراد خارجی در یک کشور بود. و امّا مأمورین کنسولی و کارمندان پست کنسولی و افراد خانواده آنان که از طرف دولت فرستنده به کشور پذیرنده وارد می‌شوند، برای اینکه در ابتدای ورود و اقامت و شروع به کار، دچار این مقررات دست و پاگیر نشوند و هرچه زودتر وظایف خود را انجام دهند، از گذراندن این تشریفات و انجام این مقررات معاف گردیده‌اند. (مواد ۴۶ و ۴۷ کنوانسیون)

البته کسانی که مشمول این دو ماده می‌شوند، از نظر اینکه اسامی‌شان به موقع به مقامات صلاحیتدار محل، طبق ماده ۲۴ کنواسیون اطلاع داده می‌شود، نمی توان گفت که از ثبت‌نام معاف هستند، بلکه نام آنان طبق مقررات محل، جزء فهرست اتباع خارجی عادی ثبت نشده، بلکه در فهرست خاصی که برای مأموران و کارمندان پستهای کنسولی است به ثبت می‌رسد. علاوه بر این معمولاً کارتهای شناسایی به خصوص نیز برای تسهیل کار آنان نزد

مقامات محلی، به نامشان صادر می‌گردد که به مانند پروانه اقامت است. از نظر پروانه کار نیز چون محل خدمتشان که پست کنسولی است معلوم می‌باشد، نیازی به پروانه کار ندارند.

به موجب بند دوم ماده ۴۶، اگر کارمند کنسولی به عنوان موقت در پست کنسولی انجام وظیفه کند و یا اینکه در کشور پذیرنده کار خصوصی انتفاعی نیز علاوه بر کار در پست کنسولی داشته باشد، هم او و هم افراد خانواده او مشمول مقررات ثبت‌نام و پروانه اقامت خواهند بود و در این زمینه معافیت نخواهند داشت.

در طرح اولیه که کمیسیون حقوق بین‌الملل تهیه کرده بود، مستخدمین کنسولی و خدمتکاران شخصی نیز به مانند مأمورین کنسولی و کارمندان کنسولی، مشمول این معافیت می‌شوند. ولی در کنفرانس، از نظر اینکه این موضوع در کنوانسیون روابط دیپلماتیک پیش‌بینی نشده بود و نمی‌خواستند که امتیازات کنسولی پس از امتیازات دیپلماتیک باشد، مورد قبول قرار نگرفت و ماده ۴۶ به صورت فعلی به تصویب رسید. در ماده ۴۷ (بند دوم)، خدمتکاران که در استخدام شخصی مأموران کنسولی و کارمندان کنسولی، اگر در قلمرو دولت پذیرنده کار انتفاعی دیگر نداشته باشند، از گرفتن پروانه کار معاف می‌باشند. علت این است که همه کسانی که مشمول این ماده هستند، چون در تمام وقت در خدمت غیرمستقیم پست کنسولی هستند و محل خدمتشان معلوم است، نیازی به پروانه کار ندارند.

معافیت از مقررات بیمه‌های اجتماعی

امروزه در بسیاری از کشورها خصوصاً کشورهای پیشرفته، بیمه‌های اجتماعی برای همه اجباری شده است و این بیمه معمولاً شامل بیماری، ازکارافتادگی، پیری، بازنشستگی، بیکاری، تصادفات و امثال آن می‌شود. این بیمه اغلب برای اتباع خارجی که مقیم این کشورها هستند نیز اجباری است.

بعضی از کشورها برای مثال فرانسه، صدور کارت اقامت را مشروط به داشتن ورقه بیمه پزشکی می‌کنند.

بنابر ماده ۴۸ کنوانسیون روابط کنسولی، اعضاء پست کنسولی (که شامل مأمورین کنسولی، کارمندان کنسولی و مستخدمین کنسولی است) و خانواده آنان اگر در کشور پذیرنده، بیمه‌های اجتماعی اجباری باشد، از این اجبار معاف می‌باشند، زیرا به عنوان مأمورین دولت خارجی، نمی‌توان آنان را مجبور کرد. علاوه بر این، دلایل دیگری برای این معافیت وجود دارد. از جمله:

- فرض این است که عضو کنسولی، در کشور خود مشمول بیمه است و به مأموریت خارج که می‌رود، این بیمه به اعتبار خود باقی است و نیازی به بیمه دیگر در کشور پذیرنده ندارد.

- اعضایی که در کشور خود بیمه هستند، اگر هر بار برای مدتی که به خارج مأموریت پیدا می‌کنند و یا از محلی به محل دیگر منتقل می‌شوند، بخواهند بیمه سابق خود را قطع کرده و بیمه جدید منعقد نمایند، کار آنان دشوار می‌شود و عملی نیست.

- علاوه بر اینها، اعضاء پست کنسولی، مأمور دولت فرستنده هستند و هر اتفاقی برای آنان پیش آید، هزینه آن را دولت فرستنده پرداخت می‌کندو هزینه‌ای برعهده دولت پذیرنده نخواهد بود.

آنچه گفته شد، درباره اعضاء پست کنسولی، اعم از مأمورین و کارمندان و مستخدمین کنسولی بود. اما در مورد خدمتکاران شخصی که منحصراً در استخدام اعضاء کنسولی هستند نیز - به موجب بند دوم ماده ۴۸ - در شرایط زیر مشمول معافیت می‌شوند:

۱. خدمتکاران تابع کشور پذیرنده نبوده و یا مقیم در این کشور نباشند.

۲. خدمتکاران تحت پوشش بیمه دولت فرستنده و یا یک دولت ثالث باشند.

در صورتی که هیچ یک از دو شرط مذکور شامل خدمتکاران شخصی نبود، عضو کنسولی موظف است آنان را طبق مقررات بیمه دولت پذیرنده، بیمه نماید (ماده ۴۸ بند سوم). علت این است که خدمتکاران عضو رسمی نبوده و از دولت فرستنده حقوقی دریافت نمی‌دارند و عضو پست کنسولی هر زمان که بخواهد می‌تواند خدمتکار خود را مرخص یا اخراج نماید و در این صورت، اگر خدمتکار از تبعه خارجی و غیر از تبعه دولت پذیرنده باشد، هر واقعه سوئی

که برای او اتفاق افتد، به ناچار هزینه آن بر دولت پذیرنده تحمیل خواهد شد و یا اینکه خدمتکار در کشور پذیرنده بی‌پناه خواهد ماند. و اما در همه حال، صرفنظر از این معافیت، اعضاء پست کنسولی و خدمتکاران شخصی، در صورت تمایل می‌توانند در حدود مقررات بیمه‌های اجتماعی دولت پذیرنده، خود را تحت پوشش آن قرار دهند. (ماده ۴۸ بند چهارم)

در مورد مأمورین و کارمندان و مستخدمین کنسولی که تبعه کشور پذیرنده هستند و یا مقیم در این کشور می‌باشند، مقررات بیمه اجباری کشور پذیرنده باید انجام شود.

معافیت مالیاتی

اصل معافیت مالیاتی

در ماده ۴۹ کنوانسیون روابط کنسولی، اصلی نهاده شده است که «مأموران کنسولی و کارمندان کنسولی و همچنین اعضاء خانواده آنها که اهل خانه آنها هستند، از پرداخت کلیه عوارض و مالیاتهای شخصی یا مالی یا مملکتی یا منطقه‌ای یا شهری .... معاف خواهند بود».

این اصل، ناشی از عرف قدیم است که دارای حدود و مستثنیات مختلفی بوده و در تعیین این حدود و استثنائات مختلف بود که در تئوری و بین نویسندگان حقوقی و در عمل دولتها، در گذشته تفاوتهای زیاد وجود داشت و باز همین تفاوتها بود که یک روش یکسان و روشن را در روابط کنسولی بین کشورها ایجاب می‌کرد. و امّا دلایل پدیدآمدن این اصل عرفی متعدد و به شرح زیر بود:

- مأموران کنسولی و کارمندان کنسولی، حقوق خود را از دولت فرستنده دریافت می‌کنند و اگر مالیاتی از آنان دریافت شود، در حقیقت از دولت فرستنده گرفته می‌شود و به دلیل مساوات و حاکمیت دولتها، دولتی نباید به دولت دیگر مالیات تحمیل کند.

- نزاکت بین‌المللی ایجاب می‌کند که از مأمورین و کارمندان دولت فرستنده که برای دولت خود انجام وظیفه می‌کنند، در کشور پذیرنده مالیاتی گرفته نشود.

- تعیین میزان مالیات مستلزم بررسی و تحقیق در میزان درآمد و انواع آن است و در

نتیجه دسترسی و کاوش در اوراق و اسناد حسابداری و بایگانی کنسولی است که از نظر دولت پذیرنده مصونیت دارند.

ـ از نظر حقوقی نیز، گرفتن مالیات از کسانی که مصونیت قضایی دارند و اگر از پرداخت مالیات امتناع ورزند، نمی‌توان آنان را بازداشت و یا اموالشان را توقیف و مصادره کرد و به اجبار هم نمی‌توان برای وصول آن متوسل شد، نه عملی و نه منطقی است.

ـ بالاخره، مأمورین و کارمندان کنسولی برای انجام وظایف خود که مآلاً به نفع او و کشور است، نیاز به آرامش خاطر داشته و نباید نگران کم یا زیادبودن، عادلانه یا غیرعادلانه‌بودن، به حق یا به ناحق‌بودن مالیات خود باشند.

در گذشته بارها سعی در یکسان کردن نظرات و اعمال دولتها نسبت به معافیت مالیاتی کنسولها به عمل آمد. در طرح انستیتوی حقوق بین‌الملل (سال ۱۸۹۶)، طی ماده ۱۳ معافیت مالیاتی کنسولی شناخته شد. کنوانسیون هاوانا (۱۹۲۸) طی ماده ۲۰ به نحوی دقیق‌تر و دامنه‌دارتر این معافیت را تأیید کرد. طرح دانشکده حقوق هاروارد (۱۹۳۲) نیز، در ماده ۲۴ این معافیت را پیشنهاد نمود. کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی، موضوع معافیت مالیاتی کنسولها را در ماده ۴۹ با تعیین وسعت و مستثنیات آن گنجانیده است.

چه کسانی از معافیت مالیاتی برخوردارند

معافیت مالیاتی در سابق، منحصراً خاص رئیس پست کنسولی بود. کنوانسیون روابط کنسولی این معافیت را به کلیه مأموران کنسولی و کارمندان کنسولی و خانواده آنان گسترش داد. معافیت مالیاتی مربوط به کارمندان و خانواده آنان، موضوع جدیدی است که نخستین بار در کنفرانس روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) درباره مأموریتهای دیپلماتیک مورد بحث قرار گرفت. در طرح دانشکده حقوق هاروارد (۱۹۳۲) حتی پیش‌بینی معافیت مالیاتی کارمندان کنسولی نشده بود. طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد، علاوه بر مأمورین کنسولی و کارمندان کنسولی و خانواده آنان، برای مستخدمین کنسولی و خدمتکاران شخصی و خانواده آنان نیز، این

معافیت مالیاتی راگسترش داده بود، ولی در کنفرانس این توسعه معافیت مالیاتی پذیرفته نشد، زیرا استدلال شد که مستخدمین کنسولی و خدمتکاران شخصی اکثراً تابع دولت پذیرنده و یا مقیم دائم آن هستند.

در مورد شمول معافیت مالیاتی نسبت به افراد خانواده مأمورین کنسولی و کارمندان کنسولی نیز بحث شد و بعضی نمایندگان با آن مخالفت داشتند، ولی بالاخره این معافیت پذیرفته شد.

نتیجه اینکه، معافیتهای مربوط به «پرداخت کلیه عوارض و مالیاتهای شخصی یا مالی یا مملکتی یا منطقه‌ای یا شهری» شامل خدمه کنسولی که کارهای بدنی می‌کنند، مانند راننده، نامه‌رسان، نظافت‌کننده و غیره نمی‌شود. اینان فقط از پرداخت مالیات و عوارض بابت مزدی که در مقابل خدمت خود که در پست کنسولی انجام می‌دهند، معافیت دارند. (ماده ۴۹ بند دوم)

مع‌ذلک، روی هم رفته ماده ۴۹ کنوانسیون روابط کنسولی را از نظر گسترش آن بر کارمندان کنسولی و خانواده‌ها، می‌توان پیشرفتی در حقوق بین‌الملل به شمار آورد.

به موجب بند سوم ماده ۴۹، هرگاه اعضاء پست کنسولی کسانی را استخدام کنند که مشمول معافیت مالیاتی نباشند، در این صورت با آنان به مانند سایر افراد عادی در کشور پذیرنده رفتار خواهد شد و اعضاء پست کنسولی «باید تکالیفی راکه قوانین و مقررات دولت پذیرنده در مورد دریافت مالیات بر درآمد به عهده کارفرمایان گذارده، رعایت کنند».

استثنائات بر معافیت مالیاتی

اصل معافیت مالیاتی به طوری که در ماده ۴۸ بند اول آمده است، مربوط به مالیاتهای مستقیم است. از قبیل: «عوارض و مالیاتهای شخصی یا مالی یا مملکتی یا منطقه‌ای یا شهری». این مالیاتها، مانند مالیات مسکن، عوارض تصدیق رانندگی، مالیات بر دستگاه فلویزین (در بعضی کشورها)، عوارض نوسازی شهری (در ایران)، مستقیماً از افراد عادی گرفته می‌شود، شامل مأموران و کارمندان کنسولی نمی‌شود. و امّا معافیت مالیاتی کنسولی، آن چنانکه در

تبصره‌های بند اول ماده ۴۹ آمده است، دارای استثنائاتی به شرح زیر است:

الف) مالیاتهای غیرمستقیم که معمولاً جزء قیمت کالاها و خدمات محسوب است و جداکردن مبلغ مالیات از بهای اصلی که پرداخت می‌شود عملی و ممکن نیست. توضیح اینکه افراد چه مأمور کنسولی و چه فرد عادی، در خریدهای روزانه و مایحتاج خود، خواه پوشاک و خواه خوراکی و غیره، همیشه علاوه بر بهای جنس، مبلغی مالیات که بر قیمت اصلی آن افزوده شده، می‌پردازد. در این خریدها، قیمت اجناس از مبلغ مالیات تفکیک‌ناپذیر است. مع‌ذلک، در اکثر کشورها از بعضی کالاها مثلاً از بنزین، مالیات گرفته نمی‌شود و ترتیب هم این است که کوپن‌هایی که مالیات بر بنزین در آنها محسوب نشده، در اختیار پستهای کنسولی می‌گذارند و اعضاء از آن استفاده می‌کنند.

در چند کشور آمریکای جنوبی، در مواردی که درصد مالیات بر کالاها معلوم است، نمایندگیهای دیپلماتیک و پستهای کنسولی، اوراق خرید مایحتاج روزانه را جمع می‌کنند و در هر موعد آنها را برای مقامات مربوطه می‌فرستند و براساس آن مالیاتهای پرداخت شده براجناس را مجدداً دریافت می‌دارند.

ب) «عوارض و مالیاتهای مربوط به اموال غیرمنقول خصوصی واقع در سرزمین دولت پذیرنده» که در حقیقت، منشأ پرداخت این مالیاتها املاک و مستغلات است، نه شخص مأمور کنسولی یا کارمند کنسولی یا خانواده آنان. استثناء بر این استثناء، بند اول ماده ۳۲ است که به موجب آن «محل اقامت رئیس کاریری پست کنسولی .... از پرداخت هر نوع مالیات و عوارض مملکتی و منطقه‌ای و یا شهری معاف خواهد بود».

ج) «مالیات بر ارث و عوارض مربوط به انتقال که از طرف دولت پذیرنده دریافت می‌گردد» و دلیل آن هم این است که این نقل و انتقال میراث، به وظایف کنسولی که اساس معافیت بر آن است، ارتباطی ندارد.

در اجرای این تبصره، باید به ماده ۵۱ بند (ب) توجه داشت و آن در صورتی است که متوفیٰ عضو پست کنسولی یا یکی از افراد خانواده او نبوده و اموال منقول که به ارث می‌رسد،

مربوط به حضور متوفیٰ یا فرد خانواده او در محل به عنوان عضو پست کنسولی نباشد.

د) «عوارض و مالیاتهای مأخوذه از درآمدهای شخصی، از جمله سود سرمایه حاصل در قلمرو دولت پذیرنده و همچنین مالیات بر سرمایه‌های بکار افتاده در بنگاههای تجارتی یا مالی آن دولت». بنابراین، سود حاصل از سهام و یا سپرده بانکی و یا فعالیتهای انتفاعی دیگر که منشاء آنها درکشور پذیرنده است و ارتباطی به دولت فرستنده ندارد و خارج از وظایف کنسولی است، مشمول مالیات می‌گردد.

ه) «مالیات و عوارضی که در قبال انجام خدمات خاص وصول می‌شود» برای مثال، وجوهی که بابت مصرف برق، آب، تلفن، جمع‌آوری زباله، و امثال آن مطالبه می‌شود، مشمول معافیت مالیاتی نخواهد بود. معذلک «خدمات خاص» مفهوم کاملاً روشن و دقیقی ندارد، مثلاً اگر جاده منتهی به منزل مأمور کنسولی آسفالت گردد یا پلی لازم باشد و ساخته شود و یا چراغهایی در معبر نصب گردد و امثال آن، آیا اینها جزء خدمات خاص به شمار می‌آید یا خیر، گرچه عملاً چنین نیست.

و) هزینه‌های ثبت و دادرسی و رهن و تمبر، به جز در مورد اماکن کنسولی و محل اقامت رئیس کاریری پست کنسولی که در ماده ۳۲ ذکر آن رفته است و مورد اخیر مشمول معافیت مالیاتی می‌باشد.

* * *

معافیت مالیاتی چنانکه گفته شد، شامل مأمورین کنسولی و کارمندان کنسولی است. و اما خدمه کنسولی فقط «از پرداخت مالیات و عوارض بابت مزدی که در قبال انجام وظیفه دریافت می‌دارند معاف می‌باشند». (بند دوم از ماده ۴۹)

در بعضی از قراردادهای کنسولی، برای مستخدمین کنسولی و خدمتکاران شخصی، معافیتهایی در نظر گرفته شده که در کنوانسیون روابط کنسولی نیامده است و اصولاً در قراردادهای جدید کنسولی، تمایل بر این است که دایره معافیتها توسعه یابد و به معافیتهای مالیاتی دیپلماتیک نزدیک گردد.

ماده ۵۰ که به موضوع معافیت گمرکی ارتباط دارد، فقط قالب کلی را تعیین کرده و پرداختن به جزئیات را به قوانین داخلی دولتها واگذار کرده است. در کنفرانس وین درباره روابط کنسولی، دولتها در زمینه معافیت گمرکی به دو گروه تقسیم شدند. کشورهای فقیر که درآمد ملی‌شان کم بود و معافیت گمرکی در وضع مالی‌شان اثر داشت، به خصوص با توجه به زیادشدن مأموران کنسولی در سالهای پس از جنگ، با توسعه معافیت گمرکی مخالفت می‌کردند. در برابر آنها، کشورهای ثروتمند برای مأمورین خود معافیت نامحدود یا وسیع می‌خواستند و ضمناً کشورهای کمونیست شرکت‌کننده در کنفرانس، که در آن زمان می‌خواستند شرایط کنسولی را با شرایط دیپلماتیک مشابه سازند از گروه دوم طرفداری می‌نمودند. در این میان، بعضی از دولتها هم می‌خواستند ضمن قبول معافیت گمرکی، با وضع مقرراتی برای آن حدودی تعیین کنند. پس از مباحثات زیاد بالاخره معافیت گمرکی به طورکلی و اصولی تا حدودی نزدیک ولی کمتر از معافیت دیپلماتیک به تصویب رسید.

در ماده ۵۰ بیشترین معافیت برای مأمورین کنسولی در نظر گرفته شده است (بند اول ـ تبصره ب ماده ۵۰) برای کارمندان کنسولی، فقط یک بار و آن هم «هنگام استقرار اولیه» در مورد اشیایی که وارد می‌کنند معافیت وجود دارد. در متن این ماده با اینکه به خانواده کارمندان کنسولی اشاره‌ای نشده، ولی از روی قرائن می‌توان گفت که آنان نیز مشمول این معافیت می‌باشند. (بند دوم از ماده ۵۰)

و امّا در مورد خدمه کنسولی هیچ معافیتی پیش‌بینی نشده است. صرفنظر از اعضاء، در مورد پست کنسولی محدودیتی وجود ندارد و پست کنسولی در واردکردن اشیاء مورد استفاده رسمی خود به هر مقدار آزاد است، زیرا در این مورد، شخص عضو مطرح نیست، بلکه دولت فرستنده طرف است. (ماده ۵۰ بند اول ـ تبصره الف)

معافیت از حقوق گمرکی

قوانین و مقررات مربوط به معافیتهای گمرکی، در کشورهای مختلف متفاوت است و

هنوز تا به امروز در این زمینه قوانین و مقررات یکسان و واجب‌الرعایه برای دولتها وضع نگردیده است. در کنوانسیون روابط کنسولی نیز به علت موانع زیادی که در این راه بود، پیشرفت زیاد حاصل نشد. حقوق گمرکی، مالیاتی است که به مناسبت وارد یا خارج کردن اموال و اشیاء و اثاثه و مأکولات و مشروبات و سایر وسائل زندگی، از طرف دولت پذیرنده دریافت می‌شود. حقوق گمرکی از منابع مهم درآمد بودجه کشورها، خصوصاً کشورهای فقیر و کم‌درآمد است و سوء استفاده از آن، توسط کسانی که معافیت گمرکی دارند، ممکن است موجب زیان کشور شود. علت قبول معافیت گمرکی برای مأموران و کارمندان کنسولی این است که اینان که از کشوری دیگر هستند، به طرز زندگی، پوشاک، غذا، مواد مصرفی و غیرمصرفی خاص کشور خود عادت دارند که احتمالاً در محل مأموریت جدید خود آنها را نمی‌یابند. اینان برای انجام وظایف خود به زندگی مأنوس و آشنای خود نیاز دارند و آنچه را که از خارج از کشور پذیرنده وارد می‌کنند به همین منظور می‌باشد.

زندگی یک مأمور کنسولی هندی در کانادا و یا یک مسلمان پایبند به اصول و فروع دین خود در یک کشور مسیحی و امثال آن به کلی با زندگی مردم عادی آن کشور متفاوت است و در خوراک و پوشاک نمی‌تواند از رسوم محل پیروی کند.

در گذشته استفاده مأمورین کنسولی از معافیت گمرکی مورد تردید بود. کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد سعی داشت با تدوین قواعدی، معافیت گمرکی کنسولها را به قواعد مشابه آن نزدیک کند و تا حدودی در این زمینه موفق گردید.

ماده ۵۰ کنوانسیون روابط کنسولی، با کمی اختلاف از روی ماده ۳۶ کنوانسیون روابط دیپلماتیک بازنویسی شده است. یک مورد اختلاف این است که در ماده ۵۰ درباره اشیاء مصرفی مأموران کنسولی و خانواده آنان که از خارج وارد می‌کنند، صریحاً قید شده است که «نباید از مقداری که برای استفاده مستقیم اشخاص ذینفع لازم است تجاوز کند». در حالی که برای دیپلماتها چنین قیدی وجود ندارد، گرچه آن را باید در متن ماده ۳۶ کنوانسیون روابط دیپلماتیک مستقر دانست.

علت این محدودیت، در اصل این بوده و هست که بعضی از مأموران کنسولی از معافیت گمرکی خود سوء استفاده کرده و مقادیری مواد و وسائل مصرفی، که خیلی بیش از نیاز و مصرف آنان بوده، از خارج وارد می‌کردند و در فاصله زمانی کوتاهی فروخته و از این بابت، خصوصاً در کشورهایی که برای حمایت از فراورده‌ها و صنایع داخلی خود حقوق گمرکی زیاد برای محصولات خارجی تعیین کرده‌اند، سود فراوان می‌بردند.

در کنفرانس وین برای پیشگیری از این اعمال، بعضی از دولتها می‌خواستند مدت ورود کالا را برای مأمورین کنسولی فقط به مدت سه ماه پس از ورودشان به کشور پذیرنده محدود کنند، ولی این پیشنهاد پذیرفته نشد و برای مأمورین کنسولی به مانند دیپلماتها، شرط مدت حذف گردید و فقط به افزودن جمله: «اشیاء مصرفی نباید از مقداری که برای استفاده مستقیم اشخاص ذینفع لازم است تجاوز کند.» اکتفا گردید.

ولی دولتها برای جلوگیری از سوء استفاده‌های احتمالی، از ابهام کنوانسیون در این زمینه بهره جسته، قوانین و مقررات محدودکننده‌ای در قالب همین ماده ۵۰ وضع کرده‌اند، مثلاً برای فروش اشیاء و اجناس وارد شده، فاصله زمانی تعیین نموده‌اند. چنانکه در اکثر کشورها برای فروش اتومبیلی که از خارج با استفاده از معافیت گمرکی وارد شده دو یا چهار سال مدت قائل می‌شوند.

در اوایل انقلاب، جمهوری اسلامی فروش اتومبیل دیپلماتها و مأمورین کنسولی را ده سال تعیین کرد که عملی نبود و مواجه با عمل متقابله سایر دول گردید و گرفتاریهایی به وجود آورد که موجب تعدیل مدت شد.

با توجه به مقررات مندرج در کنوانسیون روابط کنسولی، دولتها می‌توانند در قراردادهای کنسولی دوجانبه بین خود و یا با قوانین و مقررات داخلی در معافیت گمرکی تغییراتی وارد کنند، مثلاً حق معافیت گمرکی را توسعه داده و یا شرایط ترخیص و تشریفات معافیت و مهلت ورود و فروش کالا را خود تعیین کنند. در غیاب قرارداد کنسولی، معمولاً براساس شرط تقابل در این مورد رفتار می‌شود.

معافیت از بازرسی گمرکی و موضوع معافیت گمرکی

آنچه درباره معافیت گمرکی گفته شد، درباره کالاهایی بود که مأمورین کنسولی و کارمندان کنسولی در هنگام ورود یا در مدت خدمت خود از خارج وارد می‌کنند، ولی خارج‌کردن کالاها و یا دوباره خارج کردن آنچه وارد شده، مطلب دیگری است. در طرح اولیه کمیسیون حقوق بین‌الملل، مسأله خارج‌کردن کالا از کشور پذیرنده مورد توجه قرار نگرفته بود، ولی بعداً در کنفرانس وین موضوع مورد بحث قرار گرفت.

نکته این است که صادرکردن کالا، برای اینکه از معافیت گمرکی برخوردار باشد، آیا فقط باید شامل آن کالاهایی باشد که از خارج وارد شده و یا شامل کالاهایی هر که طی مدت مأموریت در محل تحصیل شده، می‌گردد.

برای مثال، مأمور کنسولی خارجی، اگر مدت چند سال در ایران مأموریت داشته باشد و در این مدت، تعدادی فرش و قالیچه خریداری کند، آیا می‌تواند آنها را بدون پرداخت حقوق گمرکی خارج کند؟

در این زمینه در کنفرانس گفتگوی بسیار شد. دولت ایتالیا که نگران خارج شدن اشیاء عتیقه و آثار هنری خود، که جزء میراث فرهنگی آن کشور به شمار می‌رود، بود، با صادرکردن آنها مخالفت داشت. موضوع صدور آثار هنری و عتیقه، درباره کشورهای کمونیست آن زمان نیز مطرح بود، زیرا خارجیان می‌توانستند با بهره‌مندی از تفاوت نرخ ارز، اشیاء گرانبهای هنری را به بهای ارزان خریداری کنند و با خود از کشور پذیرنده جزء اموال خویش خارج نمایند و چنین نیز می‌کردند.

بالاخره، چون مباحثات درباره صدور مجدد و خارج‌کردن کالا به نتیجه نرسید، موضوع به صورت دیگری در کنفرانس مطرح گردید و بند سوم ماده ۵۰ گنجانیده شد، که در آن به صراحت ذکر صدور کالا نشده است ولی با دادن حق بازرسی به دولت پذیرنده، درباره اشیایی که «به موجب قوانین و مقررات دولت پذیرنده ممنوع» می‌باشد، این نظر را تأمین کرده است. ماده ۵۰ بند سوم، اصل را بر این نهاده است که «اثاثه شخصی همراه مأموران کنسولی و اعضاء

خانواده آنها که اهل خانه او هستند، از بازرسی گمرکی معاف خواهد بود» و این اصل هم شامل توسعه همراه هنگام ورود و هم هنگام خروج مأمورین کنسولی می‌باشد.

و امّا بر این معافیت قیدی وارد شده آن این است که اگر «دلایل جدی دال بر وجود اشیایی در آن [اثاثه] که مشمول معافیتهای مندرج در قسمت ب بند ۱ ماده حاضر نیست در دست بوده و یا ورود یا صدور آن اشیاء به موجب قوانین و مقررات دولت پذیرنده ممنوع یا مشمول قوانین یا مقررات قرنطینه باشد» دولت پذیرنده حق بازرسی خواهد داشت ولی «این بازرسی در حضور مأمور کنسولی یا عضو ذینفع خانواده او به عمل خواهد آمد».

تفاوت این ماده ۵۰ با ماده مشابه آن در کنوانسیون روابط دیپلماتیک (ماده ۳۶ بند دوم کنوانسیون روابط دیپلماتیک) در این است که در بازرسی کنسولی، شخص مظنون باید شخصاً حضور داشته باشد، در حالی که در مورد مأمور دیپلماتیک، این بازرسی «در حضور مأمور دیپلماتیک یا نماینده مجاز او» صورت می‌گیرد و این تبعیض و ارفاقی است که نسبت به مأمور دیپلماتیک قائل شده‌اند. در طرح اولی کمیسیون حقوق بین‌الملل، امکان بازرسی پیش‌بینی نشده بود ولی به دلایل مذکور در بالا و به قرینه مقررات مربوط به روابط دیپلماتیک، حق بازرسی برای دولت پذیرنده پیش‌بینی و در متن ماده گنجانیده شد.

معافیتهای کنسولی مربوط به اموال متوفی

هرگاه یک عضو پست کنسولی، یا یکی از افراد خانواده او در محل مأموریت، یعنی در کشور پذیرنده فوت کند، در کنوانسیون روابط کنسولی، تسهیلات و مزایایی برای بازماندگان وی پیش‌بینی شده است.

ماده ۵۱ کنوانسیون که در این زمینه است، شامل کلیه اعضاء پست کنسولی، اعم از مأمورین کنسولی، کارمندان کنسولی و خدمه کنسولی می‌باشد. در این ماده دو مورد پیش‌بینی شده است:

- به موجب تبصره الف از ماده ۵۱، بازماندگان می‌توانند اموال منقول متوفی را از کشور

پذیرنده خارج نمایند، خواه این اموال در زمان حیات از خارج وارد گردیده باشد، خواه در داخل کشور پذیرنده تحصیل شده باشد. تنها استثناء بر این قاعده است که که اگر اموال مذکور در زمان فوت ممنوع‌الصدور شده باشد، خارج کردن آن نیز ممنوع است.

برای مثال، اگر عضو پست کنسولی یک شیئی عتیقه را به طریق مجاز خریداری یا به نحو دیگری تحصیل کند و صدور آن شیئی قبل از خرید یا بعد از آن از کشور پذیرنده ممنوع اعلام گردد، در این صورت پس از فوت مالک آن (عضو پست کنسولی یا یکی از افراد خانواده او)، بازماندگان، نمی‌توانند آن شی را از قلمرو کشور پذیرنده خارج نمایند.

ـ مورد دیگری که در این زمینه در ماده ۵۱ پیش‌بینی شده، این است که: «از اموال منقولی که وجود آن در قلمرو دولت پذیرنده صرفاً به سبب حضور متوفیٰ در آنجا به عنوان پست کنسولی یا عضو خانواده یک عضو پست کنسولی بوده، حقوق و عوارض مملکتی یا منطقه‌ای یا شهری مربوط به ارث و انتقال اخذ نمی‌گردد. آنچه در ماده ۵۱ آمده است مربوط به ترک متوفی از اموال منقول بود، و اما درباره اموال غیرمنقول بین املاک و مستغلات، که خریداری شده و یا به طریق دیگر به تملک متوفی درآمده باشد، تابع قوانین کشور پذیرنده است و تبعیضی برای اعضاء پست کنسولی و در صورت فوت برای بازماندگان آنان نیست.

ضمناً باید افزود که معافیتهای مذکور در تبصره (ب) ماده ۵۱، فقط مربوط به کشور پذیرنده است والاّ حقوق دولت فرستنده درباره ارث و نقل و انتقال آن محفوظ می‌باشد.

معافیت از خدمات و کمکهای شخصی

منظور از خدمات و کمکهای شخصی، خدمات و کمکهایی است که دولت پذیرنده ممکن است در موارد فوق‌العاده و یا در سوانح و یا جنگ و حتی در موارد عادی، از اتباع خود و خارجیانی که در سرزمینش اقامت دارند، طلب کند و یا اجباراً بر آنان تحمیل نماید.

برای مثال، فراخواندن برای انجام خدمات نظامی، کمک در جلوگیری از توسعه دامنه آتش‌سوزی، کمک خواستن در سوانح و سیل یا زلزله، کار اجباری و بیکاری در زمان جنگ،

مصادره اموال، خصوصاً وسائط نقلیه در موارد ضروری، مسکن دادن سربازان و یا شرکت در دادگاه به عنوان هیأت منصفه و امثال آن که در بعضی کشورها برای افراد عادی اجباری تلقی می‌شود.

به موجب کنوانسیون روابط کنسولی (ماده ۵۲)، اعضاء پست کنسولی و خانواده آنان از انجام خدمات شخصی و عمومی به هر صورت که باشد معاف‌اند. اساس این معافیت بر این است که چنین خدمات و کمکهایی مانع از انجام وظایف کنسولی می‌شود و به همین دلیل در گذشته هم معافیت از خدمات و کمکهای شخصی از امتیازات کنسولی بود و جزء قواعد عرفی بین‌المللی محسوب می‌شده است. در کنوانسیون روابط دیپلماتیک به موجب ماده ۳۵، دولت پذیرنده تنها مأمورین دیپلماتیک را از انجام این خدمات و کمکها معاف کرده است و حتی به اعضاء خانواده آنان اشاره‌ای نکرده است.

در طرح اولیه کمیسیون حقوق بین‌الملل درباره روابط کنسولی نه فقط (مأمورین کنسولی) بلکه (کارمندان کنسولی) نیز مشمول این معافیت بودندولی از خدمه کنسولی ذکری نشده بود. در کنفرانس وین، در این موضوع بحث زیاد شد. گروه دولتهای کمونیست و سوسیالیست که خصوصاً برای روابط کنسولی، اهمیت زیاد قائل بودند، می‌خواستند که این معافیت شامل (خدمه کنسولی) نیز باشد.

مخالفین، خصوصاً دولتهای اروپای غربی اظهارنظر می‌کردند که در کنوانسیون روابط دیپلماتیک نیز این حق به خدمه نمایندگی داده نشده است و بنا به امتیازی به نهاد کنسولی، بیش از نهاد دیپلماتیک داده شود. ولی در مقابل استدلال می‌شد که اگر در گذشته اشتباه شده، دلیلی بر این نیست که اشتباه تکرار شود.

بالاخره، در متن نهایی نه فقط مأمورین کنسولی، بلکه کارمندان کنسولی و خدمه کنسولی و اعضاء خانواده آنان، اضافه شدند و از این معافیت برخوردارند. متن ماده ۵۲، در حقیقت برای کنوانسیون روابط کنسولی پیشرفتی نسبت به کنوانسیون روابط دیپلماتیک به شمار می‌آید.

آغاز و پایان مزایا و مصونیتهای کنسولی

تعیین تاریخ دقیق آغاز و پایان امتیازات کنسولی، هم از نظر عضو کنسولی و هم از نظر دولت پذیرنده دارای اهمیت است. در گذشته مانند بسیاری دیگر از مسائل کنسولی، در این زمینه اتفاق نظر وجود نداشت. عرف ثابت بین‌المللی به وجود نیامده بود، موافقتنامه‌های کنسولی نیز معمولاً معیارهای مختلف اختیارکرده بودند و قوانین داخلی نیز اکثراً بر اصل تقابل بود. مثلاً، برای آغاز تاریخ امتیازات، گاه تاریخ شروع به کار و گاه تاریخ اعلام اشتغال عضو به مقامات مربوطه و گاه تاریخ وصول نامه معرفی عضو به مقامات محلی، مأخذ قرار می‌گرفت.

کنوانسیون روابط کنسولی، طی ماده ۵۳ در این زمینه مقرراتی مشابه مقررات کنوانسیون روابط دیپلماتیک وضع کرد، که ذیلاً به توضیح آن می‌پردازیم:

تاریخ آغاز برخورداری از مزایا و مصونیتها

برای تعیین تاریخ آغاز برخورداری از امتیازات، در مورد عضو پست کنسولی دو حالت متصور است: نخست، اگر عضو در خارج از کشور پذیرنده باشد، از تاریخ ورود او به سرزمین کشور پذیرنده از امتیازات برخوردار می‌شود. دوم، اگر عضو هنگام انتصاب در قلمرو کشور پذیرنده باشد، از تاریخ اشتغال به کار در پست کنسولی، امتیازات او برقرار می‌گردد.

در مورد خانواده عضو پست کنسولی مقررات چنین است: نخست، تاریخ آغاز امتیازات، همان تاریخ آغاز امتیازات عضو کنسولی است، اگر همراه وی وارد کشور پذیرنده شده باشند. دوم، اگر ورود خانواده به سرزمین کشور پذیرنده پس از برقراری امتیازات کنسولی عضو باشد، تاریخ ورود اعضای خانواده به کشور پذیرنده مأخذ است. سوم، اگر یک نفر پس از برقراری امتیازات کنسولی، به خانواده عضو کنسولی بپیوندد و (مثلاً از طریق ازدواج و یا تولد)، تاریخ پیوستن به خانواده، مأخذ قرار می‌گیرد.

در مورد خدمتکاران شخصی، گرچه از امتیازی قابل توجه برخوردار نیستند ولی تاریخ آغاز خدمت آنان چنین تعیین می‌شود. نخست، اگر همراه عضو وارد کشور پذیرنده شوند، از

همان تاریخ ورود عضو کنسولی از امتیاز مربوط به خود بهره‌مند می‌شوند. دوم، اگر پس از ورود عضو کنسولی وارد سرزمین دولت پذیرنده شوند، از تاریخ ورود خودشان از امتیاز پیش‌بینی شده در کنوانسیون برخوردار می‌گردند. سوم، اگر بعد از ورود عضو به سرزمین دولت پذیرنده، به خدمت عضو درآیند، تاریخ استخدام آغاز برخورداری از امتیازات خواهد بود.

* * *

تاریخ پایان برخورداری از مزایا و مصونیتها

تاریخ پایان امتیازات کنسولی، همان تاریخ خروج عضو کنسولی از کشور پذیرنده است و خانواده و خدمتکاران شخصی هم، در همین تاریخ امتیازاتشان پایان می‌یابد. در حین مأموریت عضو، اگر یک فرد از خانواده خارج شود، مثلاً بر اثر طلاق و یا خدمتکاری از خدمت خارج و یا اخراج شود، تاریخ طلاق و خروج از خدمت مأمورین پایان امتیازات به شمار می‌آید. اگر اعضاء خانواده و خدمتکاران قصد داشته باشند سرزمین دولت پذیرنده را مهلت مناسب پس از تاریخ مزبور ترک کنند امتیازات آنان تا زمان عزیمت ادامه خواهد یافت. (ماده ۵۳ بند سوم)

گاه ممکن است مهلت معینی برای خروج عضو نیز تعیین شده باشد، مثلاً در موقعی که شخص نامطلوب اعلام گردد و مهلتی برای خروج عضو تعیین گردد، در انقضای مدت، گرچه عضو سرزمین کشور پذیرنده را هنوز ترک نکرده باشد امتیازاتش پایان یافته تلقی می‌گردد. در مورد تاریخ پایان امتیازات، دولت پذیرنده ممکن است از نظر نزاکت، تسهیلاتی قائل شود.

* * *

چند نکته در زمینه پایان امتیازات

در زمینه پایان امتیازات، در ماده ۵۳ کنوانسیون به چند نکته زیر اشاره شده است:

مقررات مربوط به پایان امتیازات کنسولی حتی در صورت منازعات مسلحانه و بروز جنگ، به اعتبار خود باقی است و هر دو طرف به عنوان دولت پذیرنده باید تا هنگام خروج

اعضاء پست کنسولی و خانواده‌های آنان، مقررات مذکور در کنوانسیون را رعایت کنند. (ماده ۵۳ بند سوم)

● امتیاز عضو کنسولی در زمینه مصونیت قضایی، نسبت به اعمالی که به عنوان انجام وظایف کنسولی، در مدت خدمت خود انجام داده است، با خروج از کشور پذیرنده یا ترک خدمت، پایان نمی‌یابد و «بدون محدودیت زمانی همچنان ادامه خواهد یافت.» (ماده ۵۳ بند چهارم)

بنابراین مقامات دولت پذیرنده، هیچگاه در آینده نیز نمی‌توانند به هر دلیلی که باشد یک مأمور کنسولی یا کارمند کنسولی را که به موجب ماده ۴۳ کنوانسیون از مصونیت قضایی برخوردار است، برای کارهایی که در مدت خدمت در پست کنسولی، در انجام وظایف خود مرتکب شده است، مورد بازخواست و محاکمه قرار دهند و این مصونیت قضایی همیشگی است.

● «در صورت فوت یک عضو پست کنسولی، اعضاء خانواده او که اهل خانه او هستند، همچنان از مزایا و مصونیتهای اعطاء شده به آنها تا وقتی که سرزمین دولت پذیرنده را ترک کنند، یا، تا انقضای مهلت مناسبی که بدین منظور به آنها داده شده است (هر تاریخی که مقدم باشد) بهره‌مند خواهند بود.» (ماده ۵۳ بند پنجم)

تکالیف دولتهای ثالث

مأمورین کنسولی برای رسیدن به محل کار خود که کشور پذیرنده است، گاه می‌باید از کشورهای دیگری عبور کنند تا به مقصد رسند، همچنین در پایان مأموریت نیز برای بازگشت به کشور فرستنده لازم است از کشورهای دیگر بگذرند. این کشورها که نه فرستنده مأمورین کنسولی هستند و نه پذیرنده آنان، اصطلاحاً «کشورها، یا دولتهای ثالث» می‌گویند. دولتهای ثالث، قبل از تدوین کنوانسیون روابط کنسولی نیز، برای مأمورین کنسولی و خانواده آنان در عبور از سرزمین خود، مصونیت و احترام قائل می‌شدند و دلیل آنهم منحصراً احترام به دولت

فرستنده و پذیرنده بود و اساس آن را می‌بایست نزاکت بین‌المللی دانست، زیرا قبلاً هیچ قراردادی که دول ثالث را در این زمینه، متعهد سازد وجود نداشت و قرارداد کنسولی همیشه دوجانبه بین فرستنده و پذیرنده منعقد می‌شد و دولتهای ثالث نسبت به آن بیگانه بودند.

اما کنوانسیون روابط کنسولی ۱۹۶۳، که به تصویب رسیده، برای دولتهای امضاءکننده تعهد قراردادی ایجادکرده و برای سایر دولتها هم، به صورت یک قاعده بین‌المللی پذیرفته شده، از طرف اکثریت کشورها یک اجبار جهانی به وجود آورده است. در مورد تعهدات دولت ثالث نسبت به مأمورین کنسولی و سایر اعضاء کنسولی و خانواده آنان، کنوانسیون از عرف معمول بین‌المللی فراتر رفته است. ماده ۵۴، بند اول و دوم به مأمورین کنسولی و خانواده آنان که روادید دریافت داشته‌اند، مربوط می‌شود که دولت ثالث متعهد است کلیه مصونیتهای مذکور در کنوانسیون را به آنان اعطا نماید.

نکته قابل توجه در این ماده ذکر صدور و روادید است. امروزه طبق قراردادهای کنسولی معمولاً مأمورین کنسولی و خانواده آنان از دریافت روادید معاف می‌باشند. در این موارد، چون شرط صدور روادید نشده، بنابراین اگر روادید لازم نباشد، باز مصونیت به جای خود باقی است. و اما اگر دریافت روادید لازم باشد، دولت فرستنده با صدور روادید در حقیقت تعهد می‌کند تمام مصونیتها و تسهیلات مذکور در کنوانسیون را فراهم کند. و اما اگر صدور روادید لازم باشد و دولت ثالث از صدور آن خودداری کند، باید از روی قرائن، مأمور کنسولی و خانواده او را از نظر دولت ثالث غیرقابل قبول تلقی کرد و باید نتیجه گرفت که در این مورد، دولت ثالث را نمی‌توان مورد بازخواست قرار داد و یا از آن توضیح خواست. در هرحال، کنوانسیون دولت ثالث را مجبور به صدور روادید نمی‌کند.

در ماده ۵۴ تنها هنگام رفتن اعضاء پست کنسولی به مأموریت و بازگشت از مأموریت ذکر شده ولی از مسافرتهایی که ممکن است در حین مأموریت و در انجام وظایف انجام دهد، اشاره‌ای نشده است. امّا اینها را باید مشمول ماده ۵۴ دانست. ولی در مورد گذراندن تعطیلات و مرخصی‌های مأمورین کنسولی، در سرزمین کشور ثالث، نمی‌توان تعهدی بر دولت ثالث

تحمیل کرد.

ماده ۵۴ بند دوم، مربوط به تکالیف دولت ثالث نسبت به سایر اعضاء پست کنسولی (کارمندان و خدمه کنسولی) و خانواده آنان است، ولی در این ماده از دولت ثالث، امتیازاتی برابر امتیازات مأمورین کنسولی، برای سایر اعضاء پست کنسولی خواسته نشده، بلکه امتیازات «مشابه» آنها طلب شد و اینکه دولت ثالث به هنگام عبور آنان از سرزمین خود «دچار اشکال» نکند.

در مقایسه بند اول و دوم ماده ۵۴ دیده می‌شود که تعهدات دولت ثالث نسبت به مأمورین کنسولی و خانواده آنان بسیار دقیق‌تر و محکم‌تر و مثبت‌تر از تعهدات آن دولت نسبت به سایر اعضا پست کنسولی است که بیشتر جنبه منفی دارد. در مورد «مکاتبات و سایر ارتباطات رسمی از جمله پیامهای «کد» و رمز که از خاک آنها می‌گذرد، همان آزادی و حمایتی را اعطاء خواهند کرد که دولت پذیرنده طبق این کنوانسیون ملزم به رعایت آن است». در مورد پیکهای کنسولی و کیسه‌های پست عبوری همان مصونیت از تعرض و حمایتی را که دولت پذیرنده طبق این کنوانسیون ملزم به رعایت آن است، اعطاء خواهند کرد. (ماده ۵۴ بند سوم)

در مورد پیکهایی که ملزم به اخذ روادید هستند، بحث مذکور در قبل درباره آنان هم معتبر است. آنچه گفته شد، مربوط به عبور اعضاء پست کنسولی و خانواده آنان و پیک کنسولی و همچنین اوراق و اسناد و کیسه پست کنسولی بود که در حالت عادی از سرزمین دولت ثالث می‌گذرند، ولی اگر این گذر، بر اثر فورس ماژور، یعنی به طور ناخواسته و بالاجبار از سرزمین دولت ثالث باشد، هرچند این دولت تمایلی هم به این عبور نداشته باشد، معذلک باید کاملاً مطابق مقررات ماده ۵۴ عمل کرده و مصونیت آنها را محترم شمارد و تسهیلات لازم را فراهم آورد.

لزوم احترام به قوانین و مقررات دولت پذیرنده

در برابر امتیازاتی که به تفاوت به اعضاء پست کنسولی داده شده، تکالیفی برای آنان نیز تعیین شده است و آن احترام قوانین و مقررات دولت پذیرنده و خودداری از دخالت در امور داخلی این کشور می‌باشد.

ماده ۵۵ بند اول، چنین انشاء شده است: «کلیه اشخاصی که از مزایا و مصونیتها بهره‌مند می‌باشند، بدون آنکه به مزایا و مصونیتهای آنان لطمه‌ای وارد آید، مکلفند قوانین و مقررات دولت پذیرنده را محترم شمرده و از مداخله در امور داخلی آن دولت خودداری کنند».

چنانکه از متن این ماده استنباط می‌شود، ارتباط مشروط بین امتیازات و تکالیف نیست، یعنی مصونیتها در همه حال به جای خود باقی است و حتی اگر از تکالیف تخلفی صورت گیرد، به مزایا و مصونیتها، لطمه‌ای وارد نمی‌شود و دولت پذیرنده باید مقررات کنوانسیون را رعایت نماید، مثلاً در صورت عدم رعایت قوانین و مقررات از طرف اعضاء پست کنسولی، اگر متخلف، رئیس پست کنسولی باشد، دولت پذیرنده می‌تواند روانامه او را لغو کند و اگر عضوی دیگر باشد او را غیرقابل قبول اعلام نماید. در موارد دیگر هم باید با رعایت ماده ۴۱ که مصونیت شخصی مأموران را تضمین می‌کند، عمل نمود. عدم دخالت در امور داخلی کشور پذیرنده، که بر اعضاء پست کنسولی تکالیف شده، یک قاعده عرفی بین‌الملل قدیم است و تأییدی بر اصل عدم دخالت مندرج در ماده ۲ بند هفتم منشور سازمان ملل متحد می‌باشد. این بند از ماده ۵۵ عیناً از بند اول ماده ۴۱ کنوانسیون روابط دیپلماتیک گرفته شده است. بند دوم ماده ۵۵، مربوط به استفاده از اماکن کنسولی است که نباید مغایر با انجام وظایف باشد. در این باره قبلاً ضمن بحث امتیازات اماکن کنسولی سخن رفته است.

و اما بند سوم ماده ۵۵، که مربوط به احداث دفاتر سازمانها و آژانسهای دیگر در محوطه پست کنسولی است، ارتباطی در حقیقت به موضوع این ماده که لزوم احترام به قوانین و مقررات دولت پذیرنده است ندارد و بهتر می‌بود اگر این بند از ماده ۵۵ در جای دیگری مربوط به اماکن کنسولی گنجانیده می‌شد، چنانکه در ماده ۴۴ کنوانسیون روابط دیپلماتیک که برابر ماده ۵۵ کنوانسیون روابط کنسولی است، چنین مطلبی عنوان نشده است.

* * *

در توضیح این ماده باید افزود که در ازاء امتیازاتی که به مأمورین و سایر اعضاء پست کنسولی از طرف دولت پذیرنده اعطاء می‌شود، اینان وظیفه دارند که از وضع ممتاز خود

سوء استفاده نکند. مثلاً از مزایای معافیت گمرکی برای زیاد واردکردن کالا به منظور فروش، از مصونیت اماکن برای پناه‌دادن به افرادی که می‌خواهند از پنجه عدالت بگریزند و یا تشکیل قمارخانه و یا انبارکردن اسلحه، از آزادی رفت و آمد، برای کنجکاوی و حضور در تظاهرات و یا محل اغتشاشات، و بالاخره شرکت در طرحهای توطئه علیه دولت پذیرنده، که اینها همه سوء استفاده از امتیازات به شمار می‌رود.

اعضاء پست کنسولی باید در مسائل کم اهمیت‌تر که مجازاتی هم در پی ندارد، باز قوانین و مقررات محل را رعایت نمایند، مثلاً مقررات راهنمایی را نقض نکرده و از پارک‌کردن اتومبیل در نقاط ممنوعه و یا راندن با سرعت بیش از اندازه مقرر خودداری نمایند.

مقررات خاص درباره اشتغال به امور خصوصی انتفاعی

مأموران کنسولی کاریری که از طرف دولت فرستنده اعزام می‌شوند، حقوق و مزایا و سایر مستمری‌های خود را مستقیماً از طرف دولت متبوع خود دریافت می‌دارند. امتیازات و معافیتهایی هم که در کشور پذیرنده به آنان داده می‌شود، بر همین اساس است که از وجوهی که دولت فرستنده ارسال می‌دارد، مالیات و عوارض و حقوق گمرکی و غیره دریافت نشود. ماده ۵۷ بند اول، کنوانسیون نیز با توجه به این موضوع تنظیم شده و طبق آن: «مأمور کنسولی کاریری نباید در سرزمین دولت پذیرنده، مبادرت به فعالیت حرفه‌ای یا تجارتی به قصد انتفاع شخصی بنمایند».

این ماده که منحصراً مأموران کنسولی را منظور دارد، آمرانه است. هنگام تدوین کنوانسیون روابط کنسولی، در مورد مأمورین کنسولی که در جوار وظایف کنسولی خود، فعالیت انتفاعی هم داشتند، بین موافقین و مخالفین بحث فراوان شد. موضوع اختلاف این بود که تمیز بین کنسولهای حرفه‌ای که شغل انتفاعی داشتند با کنسولهای افتخاری اختلاط پیش می‌آمد و علاوه بر این ممکن بود که آنان از تسهیلات، مزایا، مصونیتها و معافیتهای کنسولی خود سود جسته و با ارتباط دادن بین وظایف اداری و کنسولی از یک طرف و شغل انتفاعی خود از طرف

دیگر سوء استفاده نمایند.

بالاخره در کنفرانس پیشنهاد شد که «هر فعالیت شغلی یا بازرگانی» از طرف کنسولهای حرفه‌ای ممنوع باشد و این نظر قبول شد و در نتیجه ماده ۵۷ انشاء گردید که به موجب بند اول آن مأموران کنسولی کاریری از فعالیتهای انتفاعی منع شده‌اند. با وضع این ماده، اختلاط بین مأموران کنسولی حرفه‌ای که حق اشتغال ندارند و مأموران کنسولی افتخاری که حق اشتغال دارند از بین رفت و حدود هر گروه مشخص گردید. این ممنوعیت به اشتغال به امور خصوصی انتفاعی، فقط و منحصراً شامل مأمورین کنسولی کاریری است. سایر طبقات کنسولی، یعنی کارمندان کنسولی و خدمه کنسولی و خانواده آنان و همچنین خدمتکاران شخصی آنان، حق فعالیتهای خصوصی انتفاعی، در چهار دیوار قوانین و مقررات کشور پذیرنده را دارند، ولی دو برابر از مزایا و مصونیتها و معافیتهایی که طبق کنوانسیون روابط کنسولی به آنان تعلق می‌گیرد، محروم می‌گردند. (ماده ۵۷ بند دوم تبصره الف و ب)

مأمور کنسولی کاریری که به موجب بند اول ماده ۵۷ از داشتن شغل انتفاعی در کشور پذیرنده منع گردیده، خود از امتیازات کنسولی تماماً برخوردار است ولی اعضاء خانواده او اگر شغل خصوصی انتفاعی در کشور پذیرنده داشته باشند، امتیازات مربوط به خود را که کنوانسیون برای آنان تعیین کرده است، از دست خواهند داد. (ماده ۵۷ بند دوم تبصره ج)

در پایان این مبحث باید افزود که فعالیت به قصد انتفاع شخصی حدود زیاد مشخصی ندارد، مثلاً فعالیت در بورس و خرید اوراق سهام به قصد انتفاع را نمی‌توان شغل خصوصی به قصد انتفاع توجیه کرد گرچه مآلاً چنین است. همچنین است خرید بلیط بخت‌آزمایی، شرط‌بندی در اسب دوانی و بازی قمار در کازینو.

واضح‌تر گفته شود، مأمور کنسولی که مرتباً بلیط بخت‌آزمایی خریداری می‌کند اگر برنده بزرگ بخت‌آزمایی شود، نمی‌توان عمل او را مشمول فعالیت خصوصی به قصد انتفاع توصیف کرد.

فصل سوم
رژیم کنسولی افتخاری

کنسول افتخاری

کنسولهای افتخاری قبل از کنسولهای حرفه‌ای (کاریری) در صحنه بین‌المللی ظاهر شدند. کنسولها در آغاز و از قدیم انتخابی و افتخاری بودند و قبل از آنکه دولتها به وجود آیند، کنسولهای افتخاری پیدا شدند که منافع بازرگانان و افراد خارجی را حفظ می‌نمودند و در اختلافاتشان قضاوت می‌کردند.

این کنسولها بیشتر اهل محل و یا از اهالی سرزمینهای دیگر بودند و گاه از میان خارجیان هموطن، ولی مقیم محل انتخاب می‌شدند. پس از پیدایش دولتها در صحنه بین‌المللی، یا دقیقتر گفته شود، از قرن هفدهم و هجدهم میلادی بود که سیستم کنسولهای حرفه‌ای معمول گردید و به مرور که بر تعداد آن افزوده می‌شد، از شماره کنسولهای افتخاری کاسته گردید.

در اوایل قرن بیستم و پس از جنگ جهانی اول، موضوع کنسولهای افتخاری در حال فراموشی بود، به طوری که کمیته کارشناسان وابسته به جامعه ملل که وظیفه تدوین حقوق بین‌الملل را برعهده داشت، در نظر گرفت که در طرح کنوانسیون مربوط به روابط کنسولی، فصل کنسولهای افتخاری را حذف کند. چنانکه می‌دانیم، کوششهای جامعه ملل در تدوین حقوق بین‌الملل به جایی نرسید. پس از جنگ جهانی دوم و برپایی سازمان ملل متحد، کمیسیون حقوق بین‌الملل، مأمور تدوین حقوق کنسولی گردید. در این کمیسیون بحث فراوانی درباره لزوم یا عدم لزوم کنسولهای افتخاری شد. بالاخره درکمیسیون و در کنفرانس وین، نظر اکثریت بر این قرار گرفت که کنسولهای افتخاری به مانند سابق باقی بمانند، ولی برخلاف گذشته که امتیازاتی کم‌وبیش یکسان با کنسولهای حرفه‌ای داشتند، از امتیازات آنان کاسته شود.

نتیجه اینکه، کنوانسیون روابط کنسولی بین کنسولهای حرفه‌ای و کنسولهای افتخاری تبعیض قائل گردید. بدین قرار که بر امتیازات کنسولهای کاریری، که عموماً کارمندان وزارت خارجه دولت متبوع خود هستند بسیار افزود و در مقابل از امتیازات کنسولهای افتخاری، خصوصاً اگر از اتباع کشور پذیرنده و یا مقیم در آن باشند، به حد زیادی کاست.

کنوانسیون روابط کنسولی، اصولاً برای کنسولهای حرفه‌ای و وظایف و امتیازات آنان تنظیم گردیده و در مورد کنسولهای افتخاری به اختصار برگزار کرده است. در کنفرانس وین حتی پیشنهاد شد که همه مقررات مربوط به پست کنسولی افتخاری به صورت فشرده، در یک ماده گنجانیده شود ولی استدلال شد، چون بعضی از دولتها پست کنسولی افتخاری دارند و بعضی ندارند، بهتر است مقررات آن در یک فصل جداگانه تدوین گردد و چنین نیز شد و فصل سوم کنوانسیون به (مأمورین کنسولی افتخاری و پستهای کنسولی تحت ریاست آنان) اختصاص یافت.

درگذشته و قبل از تدوین کنوانسیون روابط کنسولی، وضع کنسولهای افتخاری مبهم بود و در عرف بین‌الملل قواعد و مقررات یکسان و روشن در این زمینه وجود نداشت. از نظر تابعیت، دوره خدمت، حقوق دریافتی، داشتن مشاغل دیگر و میزان امتیازات و حدود وظایف آنان، هیچکدام اتفاق نظر وجود نداشت. آنان به مانند گذشته دور، بیشتر به امور بازرگانی می‌پرداختند و امور دفتری و سجلی و گذرنامه و روادید به ایشان ارجاع نمی‌شد و اگر هم انجام این امور ضرورت داشت، ممکن بود مأموری برای انجام آن از طرف دولت منصوب کننده کنسول افتخاری، برای یاری به وی اعزام گردد، که در این صورت پست کنسولی افتخاری حالت مختلط را پیدا می‌کرد.

تعریف کنسول افتخاری

درکنوانسیون طی ماده اول بند دوم چنین آمده است: «مأموران کنسولی بر دو دسته‌اند. مأموران کنسولی حرفه‌ای (کاریری) و مأموران کنسولی افتخاری. مقررات فصل سوم کنوانسیون

حاضر ناظر است به پستهای کنسولی که مأموران کنسولی افتخاری در رأس آن قرار دارند». با وجود این تقسیم‌بندی کنوانسیون تعریفی از کنسول افتخاری و تفاوت آن با کنسول حرفه‌ای به دست نداده است. به طورکلی، شاید بتوان کنسول افتخاری را چنین تعریف کرد:

ـ مأمور کنسولی افتخاری کسی است که احتمالاً از اتباع کشور پذیرنده و یا خارجی مقیم کشور پذیرنده است که به مأموریت از جانب دولت دیگری که وی را منصوب کرده است، بدون آنکه کارمند این دولت باشد، وظایف کنسولی به نفع آن انجام می‌دهد و معمولاً از این بابت حقوق ثابتی دریافت نمی‌دارد و ضمناً انجام خدمات کنسولی مانع آن نیست که وی دارای شغل با مشاغل انتفاعی در کشور پذیرنده باشد. از این تعریف می‌توانیم نتیجه بگیریم که مأموران کنسولی افتخاری دارای خصوصیات زیر می‌باشند.

ـ مأموران کنسولی افتخاری، برخلاف کنسولهای حرفه‌ای معمولاً از تبعه کشور پذیرنده و یا خارجیان مقیم و یا اتباع کشور فرستنده ساکن در محل می‌باشند.

ـ مأموران کنسولی افتخاری، کارمند رسمی دولت فرستنده نبوده بلکه به مناسبتی از میان افراد مقیم محل، یعنی حوزه کنسولی انتخاب می‌شوند.

ـ مأموران کنسولی افتخاری، بابت وظایفی که انجام می‌دهند، معمولاً حقوق و مستمری دریافت نمی‌دارند و به اصطلاح، این وظایف را افتخاراً انجام می‌دهند، در حالی که مأمورین کنسولی حرفه‌ای در مقابل خدمات حقوق و مقرری ثابت از دولت فرستنده دریافت می‌دارند.

ـ مأموران کنسولی افتخاری می‌توانند به موازات انجام وظایف کنسولی، مشاغل انتفاعی دیگر هم داشته باشند، در صورتی که برای کنسولهای حرفه‌ای، انجام هر گونه فعالیت شغلی خارج از وظایف کنسولی ممنوع است و اگر چنین کنند، از بعضی امتیازات کنسولی، محروم خواهند شد. (ماده ۵۷)

ـ مأموران کنسولی افتخاری، چون معمولاً مشاغل دیگر دارند، می‌توان آنان را مأمور کنسولی نیمه وقت به شمار آورد، درحالی که وظایف کنسولی تمام اوقات مأموران کنسولی حرفه‌ای را دربر می‌گیرد و چون شغل دیگری ندارند، مأموران کنسولی تمام وقت می‌باشند.

فرض نیمه وقت بودن وظایف کنسولی، اساس تبعیض بین مأموران کنسولی حرفه‌ای و مأموران کنسولی افتخاری، از نظر امتیازات می‌باشد.

آنچه که تا اینجا گفته شد، درباره مأمورین کنسولی افتخاری بود، و امّا (پست کنسولی افتخاری) به عنوان نهادی که متعلق به دولت فرستنده است، از امتیازات مشابه پستهای کنسولی حرفه‌ای برخوردار است. در مبحث امتیازات کنسولی افتخاری در این باره به تفصیل سخن خواهد رفت.

دلایل حفظ نهاد کنسولی افتخاری

در کنفرانس وین، درباره روابط کنسولی چنانکه گفته شد، در موضوع لزوم یا عدم لزوم پستهای کنسولی افتخاری، بحث زیاد صورت گرفت. در این گفتگوها، دولتهای کوچک و جدیدالتأسیس اصرار داشتند که سیستم کنسولی افتخاری ابقاء شود، زیرا آنها از نظر بودجه و تعداد کارمندان مناسب، در مضیقه بودند و لذا به ضرورت این نهاد رأی دادند. مزایای سیستم کنسولی افتخاری، با اینکه امروزه در میان دولتها طرفداری ندارد ولی به جای خود متعدد است، چنانکه:

ـ مأمور کنسول افتخاری معمولاً اهل محل است، به زبان و رسوم و آداب محل آشناست و از قوانین و مقررات کشور پذیرنده آگاه است.

ـ مأمور کنسول افتخاری، اغلب از میان شخصیتها، سرشناسان، ثروتمندان و افراد بانفوذ محل انتخاب می‌شود و اینها با ارتباطاتی که دارند بهتر می‌توانند از منافع دولت و اتباع کشور منصوب‌کننده دفاع نمایند.

ـ مأمور کنسول افتخاری، چون اصولاً مشاغل انتفاعی دیگر دارد، نیازی به حقوق و مستمری از دولت منصوب‌کننده نداشته و وظایف کنسولی را افتخاراً انجام می‌دهد و وجودش تحمیلی بر بودجه کشور مربوط نیست.

در مقابل، مأمورین کنسولی افتخاری هم، اگر استفاده مادی از این عنوان خود نداشته

باشند، لااقل از نظر مقام و حیثیت و اعتبار خاصی که ...... این عنوان دارد، بهره‌مند می‌شوند.

نگارنده در مأموریتهای خود خصوصاً در آمریکای جنوبی شاهد بودم، افراد سرشناس و متعینی که به عنوان کنسول افتخاری از طرف دولتهای کوچک آفریقایی منصوب شده بودند، درحالی که کوچکترین ارتباطی با آن کشورها نداشته و عملاً کاری هم به آنان ارجاع نمی‌شد و ارباب رجوعی هم نداشتند. معذلک، نام آنان در فهرست کنسول ثبت شده و در کلیه مراسم رسمی و ضیافت‌های دولتی و تشریفاتی شرکت می‌کردند و خود با این عنوان ضیافت‌ها ترتیب می‌دادند و معلوم بود که این پست را در مقابل بهایی که پرداخته‌اند به دست آورده‌اند.

و امّا در برابر مزایایی که برای مأمورین کنسولی افتخاری ذکر شد، نقاط ضعفی برای مأموران کنسولی حرفه‌ای وجود دارد که بر ارزش نهاد کنسولی افتخاری می‌افزاید. توضیح اینکه، مأموران کنسولی حرفه‌ای در هنگام ورود به حوزه مأموریت و آغاز به کار اغلب به زبان و آداب و رسوم محل آشنا نیستند، مقامات محلی را نمی‌شناسند، از قوانین و مقررات کشور پذیرنده آگاهی کافی ندارند و در اکثر مواقع باید به زیردستان خود که سابقه بیشتری دارند متکی باشند. و امّا پس از چند سال که به کار خود تسلط یافتند و با زبان و آداب و رسوم محل آشنا شدند و به قوانین و مقررات کشور پذیرنده آگاهی یافتند و روابط دوستانه با مقامات محل پیدا کردند، مدت مأموریت آنان پایان می‌پذیرد و باید کشور محل مأموریت خود را ترک کنند. مأمور جدید هم باید مجدداً همین راه را طی کرده و تجربه را تکرار کند.

این ملاحظات، همه باعث شد که نهاد کنسولی افتخاری در کنوانسیون روابط دیپلماتیک طی فصل سوم، گنجانیده شود. و امّا علی‌رغم آن مزایا، دولتهای جدید، که مُنافع خود را مقدم می‌دارند، ترجیح می‌دهند که مأمور کنسولی کارمند متبوع خودشان باشند و تنها منافع آنها را در نظر گیرد و ضمناً امکان هر گونه تسلط بر وی را داشته باشند. به همین دلیل هم بسیاری از دولتها، استقرار پست کنسولی افتخاری را نمی‌پذیرند و خود نیز کنسول افتخاری اعزام نمی‌دارند. ماده ۶۸ کنوانسیون نیز دولتها را در انتصاب یا پذیرش مأموران کنسولی افتخاری آزاد

و مختار گذاشته است.

امتیازات مأموران کنسولی افتخاری و پستهای کنسولی مربوط به آنان

چنانکه از عنوان بالا معلوم است، در این فصل تکیه بر امتیازات مأمورین کنسولی افتخاری است. سایر امتیازات کنسولی، مشابه پستهای کنسولی حرفه‌ای است ولی در حدی کمتر از آنها. مطالب این فصل را به مانند فصل گذشته، در دو بخش تقسیم کرده و جداگانه مورد بررسی قرار می‌دهیم.

بخش نخست: امتیازات پست کنسولی افتخاری

بخش دوم: امتیازات مأمورین کنسولی افتخاری

امتیازات پست کنسولی افتخاری

پستهای کنسولی، صرفنظر از اینکه زیر نظر رئیس حرفه‌ای یا افتخاری اداره شوند، دارای امتیازات کامل هستند، زیرا این امتیازات به دولت فرستنده داده می‌شود. اما در مواردی که وضع کنسول افتخاری در اعطای امتیازات دخالت دارد، از امتیازات پست کنسولی کاسته می‌شود و اینها موضوعی است که باید مورد بررسی قرار گیرد. امتیازات پست کنسولی افتخاری، بنابر محتویات ماده ۵۸ به شرح زیر است:

ـ دولت پذیرنده کلیه تسهیلات لازم را جهت انجام امور پست کنسولی اعطاء خواهد نمود (ماده ۲۸ کنوانسیون). معذلک کنسولهای افتخاری نباید از تسهیلات اعطایی به پست کنسولی و از مقامی که دارند، برای امور تجاری و خصوصی مربوط به خود استفاده کنند.

ـ پست کنسولی افتخاری حق استفاده از علائم و پرچم کشور منصوب‌کننده مأمور کنسول افتخاری را دارد. (ماده ۲۹)

ـ دولت پذیرنده تسهیلات لازم را برای تهیه اماکن پست کنسولی افتخاری و اعضاء آن فراهم خواهد نمود. (ماده ۳۰)

ـ «دولت پذیرنده اقدامات لازم را به عمل خواهد آورد که اماکن پست کنسولی تحت ریاست مأمور کنسولی افتخاری حمایت گردیده و مورد تجاوز یا خسارت قرار نگرفته و آرامش و شئون آن متزلزل نگردد.» (ماده ۵۹)

چنانکه ملاحظه می‌شود، بین مصونیت اماکن پست کنسولی حرفه‌ای (موضوع ماده ۳۱ کنوانسیون) و پست کنسولی افتخاری (ماده ۵۹ کنوانسیون) اختلاف است. در مورد اماکن کنسولی افتخاری مصونیت کامل نیست و در حد پایین‌تری است. زیرا در مورد اخیر، مأمورین محلی هر زمان می‌توانند بدون آنکه نیازی به کسب اجازه رئیس پست کنسولی افتخاری باشد به این اماکن وارد شوند.

در طرح اولیه کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد، مصونیت اماکن پیش‌بینی گردیده و ورود به آن مستلزم رضایت رئیس پست کنسولی افتخاری شده بود، ولی در کنفرانس وین، با آن مخالفت شد. دلیل مخالفین هم این بود که این اماکن حالت دفتر و یا مسکن دولت افتخاری را دارند و چون وی در محل، فعالیتهای انتفاعی خصوصی می‌کنند، لذا دولت پذیرنده حق بازرسی اماکن را دارد. بالاخره نظر اخیر مورد قبول قرار گرفت.

ـ «اماکن پست کنسولی که ریاست آن با مأمور کنسولی افتخاری و یا در مالکیت یا اجاره دولت فرستنده (؟) است، از پرداخت کلیه مالیاتها و عوارض مملکتی یا منطقه‌ای یا شهری معاف خواهد بود ...» (ماده ۶۰)

تفاوت این ماده با ماده ۳۲ که مربوط به معافیت اماکن کنسولی حرفه‌ای است، اینکه در ماده ۶۰ ذکری از معافیت محل اقامت رئیس پست کنسولی افتخاری نشده و بنابراین مشمول معافیت مالیاتی نمی‌باشد.

ـ بایگانی و اسناد پست کنسولی افتخاری، همان مصونیت بایگانی پست کنسولی حرفه‌ای را دارد با این شرط که «از اوراق و اسناد دیگر و مخصوصاً از مکاتبات خصوصی رئیس پست کنسولی و هر شخص دیگری که با او کار می‌کند و همچنین از اموال و کتب و اسناد مربوط به حرفه یا کسب و کار آنها مجزا باشد». (ماده ۶۱)

دلیل این اختلاف نیز واضح است و مربوط به اشتغال کنسول افتخاری به مشاغل انتفاعی دیگر است و احتمال اینکه از این مصونیت سوء استفاده شود.

- در مورد پست کنسولی افتخاری، فقط اشیایی که برای استفاده رسمی از خارج وارد می‌شود از حقوق و عوارض گمرکی معاف است و این اشیاء نیز یکایک مشخص شده و عبارت است از: «علائم و نشان رسمی، پرچم، لوحه سردر ورودی، مهر، کتاب، انتشارات رسمی، اثاثه و لوازم اداری و اشیاء مشابه دیگر که توسط یا بنابه سفارش دولت فرستنده در اختیار پست کنسولی مزبور قرار گرفته باشد». (ماده ۶۲)

ذکر جزئی اشیاء قابل ورود با معافیت از حقوق گمرکی، برای این است که اولاً، این ماده شامل اتومبیل، که در بعضی از کشورها مشمول مالیات گمرکی گزاف می‌باشد نگردد، گرچه برای انجام وظایف کنسولی افتخاری باشد، ثانیاً مأمور کنسول افتخاری نتواند اشیاء دیگر را که مربوط به شخص یا شغل خودش می‌باشد، با استفاده از این معافیت به کشور پذیرنده وارد کند. ضمناً اشیاء وارداتی نباید با اشیاء دیگر که مشمول مالیات هستند، همراه باشد.

نکته دیگر در این زمینه این است که اشیاء و اثاثه وارد شده که مشمول معافیت از حقوق گمرکی گردیده است، در مالکیت دولت فرستنده باقی مانده و اصولاً قابل فروش در کشور پذیرنده نیست.

- آزادی رفت‌وآمد و آزادی ارتباطات و ارسال کمیته پستی و اعزام پیک و حق تماس با اتباع دولت منصوب کننده کنسول افتخاری که طی مواد ۳۴ و ۳۵ و ۳۶ جزء امتیازات پستهای کنسولی حرفه‌ای، چنانکه قبلاً شرح داده شده، تعیین گردیده، برای پست کنسولی افتخاری نیز شناخته شده است.

- لزوم اطلاع دادن درباره فوت و قیمومت و سرپرستی اتباع و غرق کشتی و سانحه هوایی به پست کنسولی حرفه‌ای، چنانکه در ماده ۳۷ پیش‌بینی شده، در مورد پست کنسولی افتخاری نیز معتبر است.

- پست کنسولی افتخاری می‌تواند با مقامات صلاحیتدار محلی یا مرکزی تماس بگیرد.

(ماده ۳۸)

ـ پست کنسولی افتخاری می‌تواند در انجام وظایف خود حقوق و عوارض به نام دولت منصوب کننده دریافت دارد، این وجوه از مالیات و عوارض معاف می‌باشد. (ماده ۳۹)

ـ دولتهای ثالث ملزم هستند همان امتیازاتی راکه برای پست کنسولی حرفه‌ای طبق بند سوم ماده ۵۴ درباره مکاتبات و سایر ارتباطات رسمی تعهد کرده‌اند، برای پستهای کنسولی افتخاری نیز قائل گردند.

امتیازات مأمورین کنسولی افتخاری

چنانکه ملاحظه می‌شود، تاکنون آنچه گفته شد توجه پست کنسولی افتخاری بر انجام امور و وظایف کنسولی بود. و اما امتیازاتی که در کنوانسیون روابط کنسولی به شخص مأمور کنسولی افتخاری داده شده خیلی کمتر از آن است که برای مأموران کنسولی حرفه‌ای در نظر گرفته شده است. امتیازات مأموران کنسولی افتخاری منحصر است به چند مورد زیر:

ـ «دولت پذیرنده وظیفه دارد از مأمور کنسولی افتخاری به نحوی که با مقام رسمی او ملازمت دارد، حمایت نماید». (ماده ۶۴)

بدیهی است که این حمایت درحدی است که به وظایف رسمی کنسول افتخاری ارتباط دارد و خارج از آن وظیفه‌ای برای دولت پذیرنده نیست.

ـ در صورتی که مورد تعقیب مقامات قضایی قرار گیرد باید رعایت احترام و شئون رسمی او شده و حتی‌الامکان کمتر مانع انجام وظایف کنسولی او شوند. در صورت بازداشت هم باید رسیدگی به دعوای اقامه شده علیه او هرچه زودتر شروع گردد. (ماده ۶۳) چنانکه دیده می‌شود این امتیاز در حداقل است، چنانکه از مصونیت شخصی و قضایی برخوردار نیست. علت این است که اغلب کنسولهای افتخاری از تبعه دولت پذیرنده بوده و یا خارجیان مقیم محل هستند و اصولاً دولتها مایل نیستند بین اتباع و خارجیان مقیم سرزمین خود به مناسبت انتصاب آنها در پست کنسولی تبعیض قائل شوند.

ـ درباره الزام به شهادت، معافیتی ندارند، ولی با اینکه در متن اشاره‌ای نشده ولی می‌توان استنباط کرد که «در مورد اموری که با انجام وظایف آنها ارتباط پیدا می‌کند» مأمورین کنسول افتخاری موظف نیستند «شهادت داده و مکاتبات و اسناد رسمی مربوط به آن را ارائه دهند و همچنین حق دارند از ادای شهادت به عنوان کارشناس حقوق داخلی دولت فرستنده، امتناع ورزند». این مقرراتی است که ناظر بر اعضاء پست کنسولی حرفه‌ای بود (ماده ۴۴) و از قرائن می‌توان گفت متن آن نسبت به اعضاء پست کنسولی افتخاری نیز معتبر است.

ـ مأموران کنسولی افتخاری، در صورتی که در کشور پذیرنده فعالیت انتفاعی نداشته باشند از الزامات ثبت‌نام بیگانگان و پروانه اقامت که در قوانین دولت پذیرنده آمده است معاف می‌باشند. (ماده ۶۵)

ولی با توجه‌به ماهیت کنسولی افتخاری و اینکه معمولاً آنان در محل دارای مشاغل انتفاعی دیگر هستند، این معافیت زیاد کاربردی ندارد.

ـ «مأمور کنسولی افتخاری، فقط نسبت به حقوق و فوق‌العاده‌هایی که در قبال انجام وظایف کنسولی خود از دولت فرستنده (منصوب‌کننده) دریافت می‌دارد از کلیه عوارض و مالیاتها معاف خواهد بود». (ماده ۶۶)

نظر به اینکه معمولاً مأموران کنسولی افتخاری، چنانکه از نام آن معلوم می‌شود، خدمت خود را بدون مزد و افتخاراً انجام می‌دهند، از این معافیت بهره‌مند نمی‌شوند.

ـ مأموران کنسولی افتخاری به مانند اعضاء پست کنسولی حرفه‌ای، «از انجام خدمات شخصی و خدمات عمومی، به هر صورت و شکل و الزامات نظامی از قبیل مصادره و بیگاری و اسکان افراد نظامی» معاف می‌باشند. (ماده ۶۷)

* * *

در این زمینه چند نکته باید اضافه شود:

ـ افراد خانواده مأمورین کنسولی افتخاری، از هیچ یک از امتیازات مذکور که برای رئیس پست کنسولی افتخاری پیش‌بینی شده برخوردار نمی‌شوند و علت این است که اینان معمولاً از

اتباع کشور پدیرنده فرض می‌شوند و نباید بین اتباع تبعیض باشد. (بند دوم ماده ۵۸)

- در برابر امتیازات داده شده، مأمورین کنسولی افتخاری باید اعضاء پست کنسولی حرفه‌ای، قوانین و مقررات دولت پذیرنده را محترم شمرده و از اماکن کنسولی سوءاستفاده نکنند و در صورتی که در محوطه اماکن کنسولی افتخاری سازمان یا آژانسهای دیگر مستقر گردد، این قسمتها جزء اماکن کنسولی به شمار نخواهند آمد. (ماده ۵۵ بند دوم و سوم و ماده ۵۸)

- قراردادهای کنسولی بین دولتها و قوانین داخلی کشورها، مانع آن نیست که امتیازاتی بیشتر از آنچه که در کنوانسیون روابط کنسولی آمده است، به مأمورین کنسولی افتخاری و خانواده آنان داده شود.

- «هر دولت در اتخاذ تصمیم نسبت به انتصاب یا پذیرش مأموران کنسولی افتخاری مختار و آزاد است». (ماده ۶۸)

دولت جمهوری اسلامی ایران در خارج پست کنسولی افتخاری نداشته و در سرزمین خود نیز چنین پستی ندارد.

فصل چهارم
مقررات عمومی

فصل چهارم کنوانسیون روابط کنسولی که عنوان (مقررات عمومی) را دارد، متشکل از پنج ماده است (از ماده ۶۹ تا پایان ماده ۷۳). این پنج ماده هر کدام حاوی موضوعی مستقل بوده و ارتباطی با یکدیگر ندارند و شاید بهتر می‌بود، هر موضوعی در فصل مناسب دیگر گنجانیده می‌شد. عناوین این پنج ماده به ترتیب عبارتنداز:

(ماده ٦٩) ـ (نمایندگان کنسولی که رئیس پست کنسولی نیستند)

در این باره لازم است بار دیگر توضیح داده شود که عنوان نماینده کنسولی که ترجمه اصطلاح فرانسوی Agent Consulaire و اصطلاح انگلیسی Consular Agent می‌باشد، عنوان نادرستی به زبان فارسی است و شاید بهتر باشد او را عامل کنسولی بنامیم.

در این باره قبلاً طی شرح ماده ۹ کنوانسیون که مربوط به رؤسای پستهای کنسولی است، شرح لازم داده شد. نکته‌ای که در ماده ۶۹ بر آنچه قبلاً گفته شده افزوده گردیده، این است که دولتها در تأسیس یا پذیرش عاملین کنسولی آزاد هستند و شرایط و امتیازات آنان به توافق دولتها واگذار گردیده است.

(ماده ۷۰) ـ انجام وظایف کنسولی توسط مأموریتهای دیپلماتیک

این ماده در توضیح ماده سوم کنوانسیون روابط کنسولی است که به نمایندگیهای دیپلماتیک اجازه می‌دهد تا امور کنسولی را انجام دهند. چون موضوع ارتباط نهاد کنسولی با نهاد دیپلماتیک خیلی وسیع‌تر از محتویات ماده ۷۰ است، ما رابطه این دو نهاد را در فصلی

جداگانه تحت عنوان (ارتباط نهاد کنسولی با نهاد دیپلماتیک) بررسی خواهیم کرد.

(ماده ۷۱) ـ اتباع دولت پذیرنده یاکسانی که در سرزمین آن دولت اقامت دائم دارند

عنوان این ماده مبهم و ناقص است و بهتر می‌بود به جای آن عنوان: (امتیازات اعضاء پست کنسولی که از اتباع دولت پذیرنده بود و یا خارجی مقیم این کشور می‌باشند) گفته می‌شد. چون این ماده مربوط به امتیازات این قبیل افراد است، مناسب‌تر بود اگر در آخر فصل دوم، قسمت دوم که درباره امتیازات اعضاء پست کنسولی است، آورده می‌شد. ما به پیروی از نظم کنوانسیون، به دنبال این مبحث به توضیح آن می‌پردازیم.

(ماده ۷۲) ـ (عدم تبعیض)

در این ماده تأکید شده است که در اجراء این کنوانسیون، نباید بین دولتها تبعیض قائل شد. مع‌ذلک تصریح شده که دو مورد زیر را نباید تبعیض تلقی کرد.

الف) عمل متقابله ـ و آن در موردی است که دولتی محدودیتهایی نسبت به اعضای پست کنسولی دولت یا دولت‌های دیگر تحمیل کند. در این صورت دولت یا دولتهای دیگر که اعضایشان مشمول این محدودیت گردیده‌اند، می‌توانند عمل متقابل کرده و همان محدودیتها را نسبت به اعضای پست کنسولی طرف مقابل اعمال نمایند. این عمل در حقیقت، یک نوع ضمانت اجراء برای مقررات کنوانسیون روابط کنسولی به شمار می‌آید.

ب) هرگاه بین دو یا چند دولت، براساس عرف و عادت یا بر اثر انعقاد یک قرارداد، امتیازاتی بیش از آنچه که درکنوانسیون پیش‌بینی شده، نسبت به پست کنسولی یا اعضاء آن قائل شوند، مقررات عرف یا قرارداد تنها بین آنها معتبر است و اجراء آن نباید تبعیض نسبت به سایر دول تلقی گردد.

(ماده ۷۳) ـ رابطه بین کنوانسیون حاضر و سایر موافقتنامه‌های بین‌المللی

این مبحث نیز، نیاز به شرح و تفصیل بیشتری دارد که متعاقباً تحت همین عنوان به بررسی آن خواهیم پرداخت.

اعضای پست کنسولی که تابع دولت پذیرنده و یا مقیم این کشور هستند

اصولاً اتباع یک کشور و خارجیانی که در سرزمین آن کشور زندگی می‌کنند باید در برابر قوانین و مقررات محل یکسان باشند و تبعیضی بین آنان اعمال نگردد. حال، اگر یکی از این افراد ـ اتباع یا خارجیان مقیم ـ به خدمت یک پست کنسولی درآید، با امتیازاتی که پیدا خواهد کرد، ممکن است نسبت به سایر افراد، وضع متفاوت آمیخته با تبعیض پیدا کند و از مصونیتها و مزایا و معافیتهایی بهره‌مند شود که دیگران از این امتیازات محروم‌اند، و این با اصل مساوات اتباع و خارجیان مقیم در برابر قوانین و مقررات محل، مغایرت دارد.

از طرف دیگر، چنانکه به تفصیل گفته شد، مأمورین کنسولی و سایر اعضاء پست کنسولی، برای انجام وظایف خود نیاز به بعضی تسهیلات، مصونیتها، آزادیها و مزایا و معافیتها دارند که در عرف بین‌المللی پذیرفته شده و کنوانسیون روابط کنسولی نیز برای آنان در نظر گرفته است.

برای آشتی‌دادن بین این تعارض و تضاد، کنوانسیون روابط کنسولی طی ماده ۷۱ ضمن مقررات عمومی، راه‌حلی یافته است که به موجب آن، مأخذ و مبنای امتیازات، منحصراً انجام وظایف آنان است و از آن فراتر نمی‌رود. ماده ۷۱ کنوانسیون نیز براساس درجه اهمیت وظایف اعضاء پست کنسولی در دو بند تنظیم شده است و بنابراین، وضع اتباع و یا خارجیان مقیم در کشور پذیرنده برحسب آنکه مأمور کنسولی باشند (که وظایف و مسئولیت بیشتر دارند) و یا کارمند کنسولی و یا خدمه کنسولی (که وظایف و مسئولیت آنان کمتر است)، تفاوت می‌کند.

بند اول ماده ۷۱ ناظر برکسانی است که به عنوان مأمور کنسولی استخدام می‌شوند و آن چنین است: «مأموران کنسولی که تابعیت دولت پذیرنده را دارند یا در سرزمین آن دولت مقیم

دائم هستند، فقط نسبت به اعمال رسمی که در اجرای وظایف خود انجام می‌دهند» از مصونیت شخصی (موضوع ماده ۴۱) و مصونیت قضایی (موضوع ماده ۴۳) و معافیت از شهادت در مورد اموری که بر انجام وظایف آنان مربوط است (ماده ۴۴ بند سوم) برخوردار می‌باشند و ضمناً دولت پذیرنده ملزم است، در صورت توقیف یا بازداشت یا تعقیب جزایی علیه او، مقامات مربوطه دولت فرستنده را (فوراً) آگاه نماید. در صورتی که چنین مأموری تحت تعقیب جزایی قرار گیرد، باید دادرسی فوری انجام گیرد که کمتر مانع انجام وظایف کنسولی گردد، مگر آنکه مأمور مذکور بازداشت یا زندانی باشد (بند اول ماده ۷۱).

آنچه در بند اول ماده ۷۱ آمده است، منحصراً مربوط به اتباع و خارجیان مقیم کشور پذیرنده است که به سمت مأمور کنسولی، از طرف دولت منصوب کننده برگزیده شده‌اند و این مورد، در عمل کاربرد زیادی ندارد و به ندرت، در روابط کنسولی چنین انتصابی صورت می‌گیرد. زیرا به موجب بند اول ماده ۲۲ کنوانسیون که عنوان (تابعیت مأموران کنسولی) را دارد: «مأموران کنسولی علی‌الاصول باید تابعیت دولت فرستنده را دارا باشند.» و در عمل نیز چنین است.

در مورد انتصاب اتباع دولت پذیرنده و یا افراد مقیم در این کشور، در سمت مأمور کنسولی محدودیت دیگری نیز وجود دارد که در بند دوم و سوم ماده ۲۲ مذکور در بالا، درج گردیده و به موجب آن، برای انتصاب این افراد در سمت مأمور کنسولی رضایت صریح دولت پذیرنده شرط شده و ضمناً دولت پذیرنده هر زمان که بخواهد می‌تواند رضایت خود را مسترد دارد.

* * *

آنچه که تاکنون گفته شد در بند اول ماده ۷۱ آمده است، منحصراً مربوط به مأموران کنسولی است. بند دوم ماده ۷۱ درباره سایر اعضاء پست کنسولی است. این بند شامل (کارمندان کنسولی و خدمه کنسولی) که از تبعه دولت پذیرنده بوده و یا مقیم این کشور می‌باشند و همچنین خانواده کلیه اعضاء پست کنسولی (اعم از مأمورین کنسولی و کارمندان کنسولی و

خدمه کنسولی) می‌باشد. علاوه بر اینها خدمتکاران شخصی که تابعیت دولت پذیرنده را دارند و یا مقیم این کشور می‌باشند نیز موضوع بند دوم ماده ۷۱ هستند.

کنوانسیون برای این گروهها که ذکر آن در بند دوم ماده ۷۱ آمده است هیچ گونه امتیازی در نظر نگرفته است و علت آن اختلاف نظر نمایندگان دولتها در میزان امتیازاتی بوده که می‌بایست برای آنان در نظر گرفته شود. ضمناً کنوانسیون اعطای امتیازات را مردود ندانسته و آن را موکول به نظر دولتها کرده است تا هر اندازه که بخواهند، برای این اعضاء و خانواده‌های آنان «تسهیلات و مزایا و مصونیتها» تعیین نمایند. در این مورد، قوانین داخلی کشورها و موافقتنامه‌های کنسولی است که میزان تسهیلات و مزایا و مصونیتها را تعیین می‌کند.

در پایان بند دوم ماده ۷۱ آمده است که: «دولت پذیرنده باید صلاحیت قضایی خود را در مورد این اشخاص به نحوی اعمال نماید که زیاده از حد مانع انجام وظایف پست کنسولی نگردد». تعیین حدود اعمالی که مانع انجام وظایف پست کنسولی می‌گردد، با دولت پذیرنده است.

رابطه بین کنوانسیون روابط کنسولی و سایر موافقتنامه‌های بین‌المللی

در طرح اولیه کمیسیون حقوق بین‌الملل، اعتبار قراردادهای بین‌المللی سابق، در زمینه کنسولی معتبر شمرده شده بود، ولی نسبت به اعتبار قراردادهایی که امکان داشت در آینده در همین زمینه کنسولی بسته شود، ساکت بود. در کنفرانس وین ۱۹۶۳ به موضوع دوم نیز توجه شد و بنابراین ماده ۷۳ در دو بند تنظیم گردید. بند اول درباره قراردادها و موافقتنامه‌هایی که قبل از کنوانسیون بسته شده بود و بند دوم درباره موافقتنامه و قراردادهایی که ممکن بود بعد از اعتبار یافتن کنوانسیون منعقد گردد.

در مورد اول می‌توان کنوانسیون هاوانا را که در سال ۱۹۲۸ بین دول آمریکایی در زمینه کنسولی بسته شده بود مثال آورد، که به موجب بند اول ماده ۷۳ اعتبار آن تضمین گردیده است.

مورد دوم کنوانسیون در زمینه کنسولی بین دول اروپایی بود که در آن زمان طرح آن در

دست تهیه بود و این دولتها می‌خواستند از قبل اعتبار آن تضمین شود. بند دوم ماده ۷۳ کنوانسیون، که به قراردادها و موافقتنامه‌های کنسولی آینده نظر دارد، دارای اهمیت خاصی است که جنبه‌های مختلف آن قابل بررسی است. بنابراین بند: «هیچ یک از مقررات کنوانسیون حاضر، مانع از آن نخواهد بود که دولتها موافقتنامه‌های بین‌المللی در تأیید یا تکمیل یا توسعه یا بسط قلمرو اجرایی مقررات آن منعقد سازند».

مسأله اصلاح و یا نحوه تجدیدنظر در کنوانسیون پیش‌بینی نشده است، ولی با توجه به مفاد بند دوم ماده ۷۳ می‌توان گفت، با قبول صریح اعتبار موافقتنامه‌های بین‌المللی بعدی راه برای «تکمیل و یا بسط قلمرو مقررات اجرایی» در زمینه روابط کنسولی باز گذاشته شده است.

چنانکه تبصره (ب) از بند دوم ماده ۷۲ نیز در تأیید این نظر است که می‌گوید، دولتها می‌توانند: «بنابر عرف و عادت و یا از طریق معاهده مزایایی مناسب‌تر از آنچه در کنوانسیون حاضر قید گردیده است، متقابلاً به یکدیگر اعطاء نمایند». بدین طریق چنانکه دیده می‌شود، مسأله اصلاح یا تجدیدنظر در کنوانسیون بدون آنکه به صراحت در متن به آن اشاره‌ای شده باشد، حل گردیده است.

ماده ۷۳ درباره تعارض احتمالی موافقتنامه‌های قبلی یا بعدی، با متن کنوانسیون وین ۱۹۶۳ راه‌حلی پیشنهاد نکرده و لزوم تصحیح یا لغو و یا بطلان آنها را یادآور نشده، بلکه بدون استثناء آنها را معتبر و لازم‌الاجرا دانسته است.

بنابراین، دولتها در زمینه روابط کنسولی مختارند توافقهایی بین خود به عمل آورند و منافع خاص خود را در نظر گیرند، گرچه در کنوانسیون به آنها اشاره‌ای نشده باشد. بدیهی است این موافقتنامه‌ها، فقط نسبت به منعقدکنندگان آنها معتبر است و در روابط آنها با سایر دول امضاءکننده کنوانسیون ۱۹۶۳ اثری ندارد.

ارتباط نهاد کنسولی و نهاد دیپلماتیک

نظرهای مختلف درباره روابط (نهاد کنسولی) و (نهاد دیپلماتیک) وجود دارد. در گذشته،

بعضی از دولتها از جمله دول آنگلوساکسن و خصوصاً آمریکا، مخالف نزدیک کردن دو نهاد کنسولی و دیپلماتیک بودند. این دولتها که برای نهاد دیپلماتیک امتیازات معمول بین‌المللی را قبول داشتند، برای نهاد کنسولی امتیاز خیلی محدودی قائل بودند و بین مأموران کنسولی و افراد عادی خارجی تفاوت زیاد نمی‌گذاشتند و فقط در موافقتنامه‌های دوجانبه با کشورهای دیگر، به قبول امتیازات معمول تن می‌دادند.

امروزه وضع تغییر کرده است، خصوصاً با تدوین قواعد و مقررات کنسولی در کنوانسیون روابط کنسولی ۱۹۶۳، دو نهاد کنسولی و دیپلماتیک بیش از همیشه به یکدیگر نزدیک شده‌اند و دقیق‌تر گفته شود، بر وظایف و امتیازات کنسولی بسیار افزوده شده، به طوری که وظایف و امتیازات دیپلماتیک نزدیک گردیده است.

مع‌ذلک، در کنوانسیونهای وین سال ۱۹۶۱ درباره روابط دیپلماتیک و سال ۱۹۶۳ درباره روابط کنسولی، متن خاصی که مرز بین دو قلمرو نهاد کنسولی و نهاد دیپلماتیک را دقیقاً روشن کند، وجود ندارد. برای بهتر شناختن این دو نهاد دولتی و حدود قلمرو هر یک، بهتر است آنها را با یکدیگر مقایسه کرده و وجوه افتراق و اشتراک آنها را معلوم و مشخص نمود.

تفاوتهای دو نهاد کنسولی و دیپلماتیک

تفاوتهایی که بین دو نهاد کنسولی و دیپلماتیک وجود دارد، به شرح زیر است:

ـ کنسول، کارمند دولت و مأمور حکومتی است که از طرف آن اموری را در کشور دیگر انجام می‌دهد و سروکار او بیشتر با افراد است. کنسول وظایف خود را اصولاً در چهار دیوار قوانین و مقررات دو کشور فرستنده و پذیرنده انجام می‌دهد.

دیپلمات نماینده دولت فرستنده نزد دولت پذیرنده است و گفتار و کردار او منسوب به دولت متبوع اوست که به نام آن انجام وظیفه می‌کند. دیپلمات تابع حقوق بین‌الملل است و می‌تواند دولت خود را متعهد کند، مثلاً با امضاء کردن قراردادی یا ارسال یادداشتی. نقش اصلی دیپلمات رابط بودن بین دو دولت است، مگر در مواردی که دولت فرستنده نماینده خاصی به

کشور پذیرنده اعزام دارد. با این توضیح، دیپلمات نماینده دولت فرستنده است ولی مأمور کنسول نمایندگی دولت خود را ندارد.

ـ برقرار کردن روابط دیپلماتیک با دولتی، دلیل بر شناسایی آن دولت از نظر حقوق بین‌الملل به شمار می‌آید، در حالی که برقرار کردن روابط کنسولی و گشایش پست کنسولی در کشوری، دلیل بر شناخت حقوقی de jues یا بالفعل de Facto دولت پذیرنده، از نظر بین‌المللی از طرف دولت فرستنده نمی‌باشد. نتیجه اینکه، دو کشور بدون آنکه روابط دیپلماتیک بین آنها وجود داشته باشد و بدون اینکه این دو دولت همدیگر را شناخته باشند، می‌توانند در سرزمین یکدیگر با توافق هم پست کنسولی تأسیس کنند. این تفاوت، درگذشته و قبل ازکنوانسیون وین نیز وجود داشت و هنوز هم در مواردی به آن عمل می‌شود. در مواردی حتی هنگام استقرار روابط کنسولی، تصریح شده که برقراری این روابط، در وضع عدم شناسایی و نداشتن روابط دیپلماتیک تغییری نمی‌دهد. ارتقاء درجه پست کنسولی مثلاً از کنسولیاری به کنسولی یا سرکنسولی هم دلیل بر شناسایی نیست.

ـ این جدایی دو نهاد کنسولی و دیپلماتیک نتیجه دیگری دارد و آن در هنگام قطع روابط و یا عملیات خصمانه و حتی در حالت جنگ ظاهر می‌شود. توضیح اینکه، تحولات سیاسی در روابط دیپلماتیک دو کشور پذیرنده اثر می‌گذارد، به طوری که گاه منجر به فراخواندگی رئیس مأموریت و یا قطع روابط دیپلماتیک می‌گردد، درحالی که این تحولات و اختلافات در روابط کنسولی اثر حقوقی ندارد و ممکن است پستهای کنسولی بدون توجه به جریانات و تحولات سیاسی و حتی علی‌رغم عملیات خصمانه و قطع روابط و حتی جنگ بین دو کشور، به انجام وظایف اداری خود ادامه دهند. اگر قطع روابط با دولتی، از طرف شورای امنیت سازمان ملل متحد و به عنوان مجازات علیه دولتی تصمیم گرفته شود، در این صورت نیز، این قطع روابط شامل روابط کنسولی نمی‌شود.

با اینکه در کنوانسیون روابط کنسولی طی ماده ۲ بند دوم به صراحت آمده است که «قطع روابط دیپلماتیک به خودی خود، موجب قطع روابط کنسولی نمی‌گردد.» مع‌ذلک ممکن است

یکی از دو طرف و یا طرفین، بخواهند که روابط کنسولی را نیز قطع کنند. در این مواقع، اگر حجم این روابط زیاد باشد، ممکن است طرفین با توافق، دولت یا دولتهای دیگری را برای حفظ منافع اتباع خود تعیین کنند.

پس از آنکه بر اثر گروگانگیری، آمریکا روابط دیپلماتیک خود را با ایران قطع کرد و ایران متقابلاً روابط دیپلماتیک خود را با آمریکا قطع نمود، سوئیس حفاظت منافع آمریکا را در ایران به عهده گرفت و دولت الجزایر در آغاز و سپس دولت پاکستان حافظ منافع ایران در آمریکا گردید و چنانکه اکنون امور کنسولی ایران تحت پوشش سفارت پاکستان در آن کشور انجام می‌شود.

ـ قلمرو سرزمینی فعالیت نمایندگی دیپلماتیک سراسر کشور پذیرنده است و اصولاً نمایندگیهای دیپلماتیک نیز در پایتخت هر کشور مستقر می‌باشند. ولی قلمرو سرزمینی فعالیت پستهای کنسولی، معمولاً قسمتی از خاک کشور پذیرنده است که گاه یک یا چند ایالت را دربرمی‌گیرد و مقر پست کنسولی هم در شهر یا بندری است که در حوزه کنسولی واقع است. به همین دلیل، ممکن است سرزمین کشور پذیرنده به چند حوزه کنسولی تقسیم شود.

گاه ممکن است در پایتخت هم نمایندگی دیپلماتیک و هم پست کنسولی مستقل از نمایندگی وجود داشته باشد، که در این صورت، حوزه فعالیت نمایندگی تمام کشور است و حوزه فعالیت پست کنسولی محدود به پایتخت و نواحی اطراف آن است و در سایر ایالات کشور پذیرنده ممکن است پستهای کنسولی دیگر تأسیس گردد.

در بغداد، دولت ایران دارای نمایندگی دیپلماتیک و پست سرکنسولی مستقل بود، زمانی پستهای کنسولی دیگر در شهرهای کربلا، بصره و خانقین نیز فعالیت کنسولی داشتند.

ـ با اینکه کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی، بر وظایف پستهای کنسولی بسیار افزوده و بعضی از وظایف دیپلماتیک را نیز به پستهای کنسولی واگذار کرده است، ولی اصولاً وظایف نمایندگی دیپلماتیک در ارتباط با روابط دولت فرستنده و دولت پذیرنده است، در حالی که وظایف پست کنسولی اساساً مبتنی بر روابط دولت فرستنده با اتباع خود در سرزمین

کشور پذیرنده می‌باشد. در آغاز نیز اختلاف بین این دو سلسله از وظایف بوده که موجب پیدایش این دو نهاد کنسولی و دیپلماتیک گردیده است.

- از نظر تشریفاتی، رئیس نمایندگی دیپلماتیک نماینده شخص رئیس دولت فرستنده است و مجهز به استوارنامه می‌باشد که به امضاء او رسیده و از تاریخ تسلیم استوارنامه به رئیس کشور پذیرنده مأموریتش آغاز می‌شود. در مورد کاردار دائم هم با تسلیم معرفی‌نامه وزیر متبوع خود به وزیر خارجه کشور پذیرنده انتصابش قطعیت می‌یابد. و اما رئیس پست کنسولی، نمایندگی نداشته بلکه کارمند حکومت است که به مقامات محلی حوزه کنسولی در کشور پذیرنده معرفی می‌شود و تاریخ آغاز مأموریت او، اصولاً از هنگامی است که مقامات محلی حوزه پذیرنده با صدور روانامه او را به عنوان رئیس پست کنسولی می‌شناسند.

- نمایندگی دیپلماتیک، رابطه‌اش با دولت پذیرنده از طریق وزارت خارجه کشور محل مأموریت است و حق تماس مستقیم با مقامات محلی دیگر را ندارد. درحالی که پست کنسولی ارتباطش منحصراً با مقامات محلی است و نمی‌تواند مستقیماً با وزارت خارجه کشور پذیرنده یا مقامات مرکزی تماس گیرد و در مواقعی هم که چنین ارتباطی لازم شود، با واسطه نمایندگی دیپلماتیک کشور فرستنده با وزارت خارجه کشور پذیرنده تماس می‌گیرد.

- امتیازات دیپلماتها، اعم از مصونیت و مزایا و معافیتها، نظر به اهمیت وظایفی که دارند، دامنه وسیع دارد. امتیازات مأمورین کنسولی، که حدوداختیارات و وظایف و صلاحیتشان در مقایسه با مأموران دیپلماتیک، اصولاً کمتر فرض می‌شود، به پایه امتیازات دیپلماتیک نمی‌رسد و محدودتر است.

دلیلی که در توجیه این تبعیض آورده می‌شود این است که امتیازات اعطایی از طرف دولت پذیرنده، براساس انجام وظایف و اهمیت آن است و چون وظایف دیپلماتها بیش از مأمورین کنسولی است، میزان ارتباطات آنان نیز متفاوت است.

شباهتهای دو نهاد کنسولی و دیپلماتیک

وجوه تشابه و اشتراک تأسیسات کنسولی و دیپلماتیک و ارتباطات آنها به قرار زیر است:

ـ نمایندگی دیپلماتیک و پست کنسولی، گرچه از نظر حقوق بین‌الملل، دو نهاد جداگانه به شمار می‌آیند و دارای رژیمهای حقوقی متفاوت می‌باشند، ولی از نظر حقوق داخلی کشورها، تفاوتی بین آنان نیست و اعضای هر دو گروه، عموماً کارمندان دولت فرستنده هستند و در داخل کشور متبوع خود از حقوق مساوی برخوردارند و تبعیضی بین آنان نیست.

ـ تشکیلات دیپلماتیک و کنسولی امروزه در اکثر کشورهای جهان، تابع وزارت خارجه می‌باشند و در یک ردیف هستند. به عبارت دیگر، عملاً کارمندان وزارت خارجه هستند که گاه به نمایندگی دیپلماتیک و گاه به پست کنسولی مأموریت می‌یابند. گرچه در بعضی کشورها، رسته (کادر) دیپلماتیک از رسته کنسولی جداست و ممکن است از نظر امتحانات ورودی استخدامی و تحصیلات و گزینش و تخصص بین آنان تفاوت باشد، ولی در هر حال کارمند یک وزارتخانه هستند.

در ایران نیز، تشکیلات دیپلماتیک و کنسولی، توسط دستگاه وزارت امورخارجه اداره می‌شود و کارمندان این وزارتخانه گاه به نمایندگیهای دیپلماتیک و گاه به پستهای کنسولی اعزام می‌گردند.

ـ کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی، بر وسعت دامنه وظایف کنسولی بسیار افزود و آن را به وظایف دیپلماتیک نزدیک کرد، به طوری که در بعضی زمینه‌ها دو نهاد دیپلماتیک و کنسولی وظایف مشترک پیدا کرده‌اند. در مقایسه ماده ۳ کنوانسیون روابط دیپلماتیک و ماده ۵ کنوانسیون روابط کنسولی، که شرح وظایف آنها داده شده، موارد مشترک وظایف این دو نهاد در «حفظ منافع دولت فرستنده و اتباع آن» و همچنین کمک برای توسعه مناسبات «اقتصادی و فرهنگی و علمی» و موارد دیگر به چشم می‌خورد.

به موازات افزایش وظایف کنسولی و نزدیک شدن آن به وظایف دیپلماتیک است که

تدوین‌کنندگان کنوانسیون روابط کنسولی، بر امتیازات پستهای کنسولی نسبت به گذشته، بسیار افزوده‌اند.

ـ وجه تشابه و اشتراک دیگر این دو نهاد این است که هر یک از آنها در صورت لزوم می‌تواند وظیفه دیگری را انجام دهد. ماده ۱۷ کنوانسیون روابط کنسولی درباره «انجام اعمال دیپلماتیک توسط مأموران کنسولی» است. به موجب بند دوم همین ماده ۱۷، یک کنسول می‌تواند به مانند سفیر، نزد سازمانهای بین‌المللی معرفی شده و انجام وظیفه کند. ماده ۷۰ کنوانسیون روابط کنسولی به «انجام وظایف کنسولی توسط مأموریتهای دیپلماتیک» اختصاص دارد. ماده ۳ بند دوم کنوانسیون روابط دیپلماتیک هم می‌گوید: «هیچ یک از مقررات این کنوانسیون نباید طوری تفسیر شود که مانع از انجام وظایف کنسولی به وسیله یک مأموریت دیپلماتیک گردد».

این دو وجه از وظایف، موضوعاتی است که در پی این مبحث مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

انجام وظایف دیپلماتیک توسط پست کنسولی

انجام وظایف دیپلماتیک، از طرف پستهای کنسولی ـ گرچه زیاد معمول نیست ـ مع‌ذلک جنبه دیگری از ارتباط میان این دو نهاد است. همانطورکه قبلاً گفته شد، ارتباط مسائل سیاسی با مسائل اقتصادی و بازرگانی، امروزه چنان است که گاه پیش‌بینی این مورد لازم می‌نماید که مأمورین کنسولی وظایف دیپلماتیک انجام دهند.

وظایف مأمورین کنسولی از این نظر بر دو گونه است. انجام امور سیاسی در کشور پذیرنده و یا نمایندگی در سازمانها و مجامع بین‌المللی، که در حال عادی، این هر دو، از وظایف دیپلماتها به شمار می‌آید. ماده ۱۷ کنوانسیون روابط کنسولی به این موضوع اختصاص دارد.

به موجب این ماده، که عنوان «انجام اعمال دیپلماتیک توسط مأموران کنسولی» را دارد، «در قلمرو دولتی که دولت فرستنده در آن مأموریت دیپلماتیک نداشته و مأموریت دیپلماتیک

دولت ثالثی نیز نمایندگی آن را برعهده ندارد، مأمورکنسولی می‌تواند با رضایت دولت پذیرنده و بدون آنکه در وضع کنسولی او تغییری حاصل شود، به انجام اعمال دیپلماتیک مجاز گردد».

در این ماده بر هر دو نکته تأکید شده است، نخست اینکه رضایت دولت پذیرنده برای چنین فعالیتی قبلاً کسب شود و این نکته‌ای است که در بند آخر ماده ۵ از جمله سایر وظایف کنسولی به آن اشاره شده است. دیگر اینکه، در وضع مأمورین کنسولی که چنین اموری را انجام می‌دهند، از نظر مزایا و مصونیتها، تغییری داده نمی‌شود و آنان از امتیازات دیپلماتیک، که بیش از امتیازات کنسولی است برخوردار نخواهند شد. اجراء ماده ۱۷ در عمل، دارای فوایدی است و ضمناً با مسائل دیگری مواجه می‌گردد که مستلزم توضیح بیشتری است.

چنانکه می‌دانیم، برقراری رابطه دیپلماتیک حاکی از شناسایی دو جانبه دولت فرستنده و پذیرنده است. ولی برقراری روابط کنسولی ارتباطی با شناسایی (حقوقی یا عملی) دولتها ندارد. بنابراین ممکن است دو دولت بین خود روابط کنسولی برقرار کرده و پست کنسولی دایر نمایند، بدون اینکه یکدیگر را بشناسند یا روابط دیپلماتیک با هم داشته باشند. اجرای این روش بارها مورد استفاده قرار گرفته است. چنانکه دولتهایی که به عللی خاص حاضر نبوده‌اند دولت دیگری را رسماً بشناسند، با اعزام مأمورین کنسولی که در جوار وظایف خود، بعضی مأموریتهای دیپلماتیک را نیز انجام می‌داده‌اند توانستند بدین وسیله ارتباطی با دولت طرف برقرار نمایند. و در بسیاری مواقع، این اقدام مقدمه‌ای برای شناسایی و برقراری روابط دیپلماتیک بوده است.

برای مثال، هنگامی که دولت چین کمونیست، عدم شناسایی دولت تایوان را شرط برقراری روابط سیاسی خود قرار داده بود، بعضی دولتها که با دولت تایوان روابط داشتند و می‌خواستند این روابط را حفظ کنند، با موافقت دولت چین اقدام به دایرکردن پست کنسولی در پکن نمودند و مأمورین این پستهای کنسولی، عملاً مأموریتهای دیپلماتیک نیز انجام می‌دادند. نمونه دیگر این وضع، رابطه دولت اسرائیل با بعضی کشورها بود که حاضر به شناسایی این دولت نبودند ولی به علل مختلف می‌خواستند به طریقی با این دولت در ارتباط باشند.

مورد دیگری که مأمورین کنسولی ممکن است اعمال دیپلماتیک انجام دهند، هنگامی است که روابط دیپلماتیک بین دو کشور قطع گردد و سفارتخانه‌های مربوطه بسته شود. در این صورت، اگر پستهای کنسولی در این دو کشور باشد، به فعالیت کنسولی خود ادامه خواهند داد و می‌توانند در موارد لزوم بعضی اعمال دیپلماتیک نیز انجام دهند. توضیح اینکه به موجب ماده ۲ بند سوم، کنوانسیون روابط کنسولی، «قطع روابط دیپلماتیک، به خودی خود موجب قطع روابط کنسولی نمی‌گردد».

معذلک باید خاطرنشان ساخت که در عمل، اکثر اوقات قطع روابط دیپلماتیک با قطع روابط کنسولی همراه است و دولتها در هنگام تنش در روابط با دولتی دیگر، به برقراری روابط کنسولی یا ادامه فعالیت آن رضایت نمی‌دهند. بالاخره، مورد دیگری که مأمورین کنسولی می‌توانند وظایف دیپلماتیک انجام دهند، در بند دوم ۱۷ کنوانسیون پیش‌بینی شده است. بنابر آن «مأمور کنسولی می‌تواند ـ پس از اعلام به دول پذیرنده ـ نمایندگی دولت فرستنده را در هر یک از سازمانهای بین‌المللی عهده‌دار گردد». چون نمایندگان در سازمانها خصوصیت دیپلماتیک را دارند، بنابراین اعمال کنسولی در این سمت تبدیل به فعالیت دیپلماتیک می‌گردد. در عمل و در روابط کشورها، کاربرد این ماده بسیار کم پیش می‌آید و فقط در یک مورد است که موضوع اهمیت و وسعت خاص پیدا کرده و آن در شهر نیویورک است. توضیح اینکه، در آمریکا نمایندگیهای دیپلماتیک در پایتخت آن کشور، یعنی واشینگتن مستقر هستند و اما در نیویورک که یکی از بزرگترین و پرجمعیت‌ترین شهرها و بنادر جهان است اکثر دولتها پست کنسولی دایر کرده‌اند.

با توجه به اینکه مقر سازمان ملل متحد نیز در نیویورک می‌باشد، احتمال اینکه بعضی از دولتها به علل مختلف، مثلاً صرفه‌جویی مادی و اداری و فنی، بعضی امور نمایندگی خود را در سازمان ملل متحد، به مأمورین کنسولی واگذار کنند، بسیار است و در نتیجه روابط آمریکا در برابر این پستهای کنسولی به صورت پیچیده درمی‌آید. نکات بحث‌انگیز این روابط عبارتند از:

به موجب متن ماده ۱۷ بند دوم، تنها ابلاغ یک دولت به مقامات دولت آمریکا، برای

اشتغال مأمورین کنسولی آن دولت به امور سازمان ملل متحد کافی است و رضایت و موافقت دولت آمریکا شرط نشده است، در صورتی که انجام وظایف دیپلماتیک از طرف مأمورین کنسولی، به موجب ماده ۱۷ بند اول، مستلزم موافقت طرفین است.

چنانکه دیده شد، کنسولهایی که وظایف دیپلماتیک را انجام می‌دهند، از نظر امتیازات مشمول مقررات کنوانسیون کنسولی هستند، در حالی که مأمورین کنسولی، اگر در سازمانهای بین‌المللی هم انجام وظیفه کنند، از مزایای نمایندگی سازمان که عموماً امتیازات دیپلماتیک را دارند، برخوردار می‌شوند، جز در مورد مصونیت قضایی. این وضع استثنایی که در ماده ۱۷ بند دوم، تصریح شده حاکی از تبعیض خاصی نسبت به این مأمورین کنسولی است که برای آمریکا قبول آن دشوار است. علاوه بر اینها، اگر دولت آمریکا بنابر کنوانسیون یک مأمور کنسولی را که در سازمان ملل متحد هم انجام وظیفه می‌کند، به عللی (عنصر نامطلوب)[1] اعلام کند و خروج او را بخواهد، به وظایف او در سازمان لطمه وارد می‌آید. گرچه این مسأله در مورد نمایندگیهای دیپلماتیک هم که در سازمان ملل متحد همین وظایف را دارند، صدق می‌کند.

انجام وظایف کنسولی توسط نمایندگی دیپلماتیک

پس از جنگ جهانی دوم، شمار بسیاری از کشورهای جدید در صحنه بین‌المللی پدید آمده‌اند. این کشورها عموماً به جهان سوم تعلق دارند که فاقد امکانات مالی و تجربه لازم و پرسنل کافی برای تأسیس و حفظ دو مأموریت جداگانه برای نمایندگیهای دیپلماتیک و پستهای کنسولی در کشورهای دیگر می‌باشند. همچنین، کشورهای بزرگ و نیمه بزرگ نیز، در بعضی از مناطق و سرزمینهای دوردست، به دلیل نداشتن منافع خاص، که تأسیس هر دو مأموریت دیپلماتیک و کنسولی را ایجاب کند، نیازی ندارند. علاوه بر اینها، اختلاط وظایف دیپلماتیک و کنسولی و آمیختگی مشاغل سیاسی و اقتصادی و بازرگانی و غیره، در دنیای امروز چنان است که نمی‌توان دقیقاً مرزی بین مأموریت این دو نهاد (نمایندگی دیپلماتیک) و (پست کنسولی) به

---

1. Persona Non Grata

طور دقیق ترسیم کرد.

اینها همه موجب گردیده است که راه ادغام این نهاد در موارد لزوم فراهم گردد. کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)، طی ماده ۳ بند دوم چنین می‌گوید: «هیچ یک از مقررات این کنوانسیون نباید طوری تفسیر شود که مانع انجام وظایف کنسولی به وسیله یک مأموریت دیپلماتیک گردد.» همین مطلب در کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳) طی ماده ۳ چنین تأیید و تکرار شده است: «مأموریتهای دیپلماتیک نیز طبق مقررات این کنوانسیون، وظایف کنسولی را انجام می‌دهند.» و باز در همین کنوانسیون طی ماده ۲ تصریح شده است که: «رضایت با برقراری روابط دیپلماتیک بین دو دولت، تضمین رضایت به استقرار روابط کنسولی نیز می‌باشد، مگر آنکه به نحو دیگری مقرر شود».

متن این ماده، گرچه منحصراً مربوط به استقرار روابط کنسولی است، نه انجام وظایف آن، ولی همبستگی بین دو نهاد کنسولی و دیپلماتیک را تأیید می‌کند. به موجب ماده ۷۰، مقررات کنوانسیون روابط کنسولی تا حدودی که مواد این کنوانسیون «مجاز می‌دارد، در مورد انجام وظایف کنسولی توسط مأموریتهای دیپلماتیک نیز مجری خواهد بود.»

در این موارد، نمایندگی دیپلماتیک باید اسامی اعضاء خود را که امور کنسولی انجام می‌دهند، به وزارت خارجه دولت پذیرنده اطلاع دهد و ضمناً نمونهٔ امضاء کسی که اسناد کنسولی را امضاء می‌کند برای مقامات مربوطه ارسال دارند. ضمناً این کارمندان می‌توانند در انجام وظایف خود به مقامات محلی حوزه خود مستقیماً مراجعه کنند و در موارد لزوم و مجاز هم، به مقامات مرکزی دولت پذیرنده متوسل گردند. باید توجه داشت که اعضاء نمایندگی دیپلماتیک که امور کنسولی را انجام می‌دهند، وضع خود را همچنان در نمایندگی دیپلماتیک حفظ می‌کنند و از امتیازات اعضای نمایندگی دیپلماتیک طبق مقررات کنوانسیون ۱۹۶۱ برخوردار می‌باشند. پیوند دادن وظایف کنسولی دیپلماتیک برای این است که امروزه چنان امور سیاسی و کنسولی به هم مخلوط شده که جداکردن آنها از یکدیگر دشوار است، چنانکه در مورد نمایندگیهای دیپلماتیک، اگر وظایف کنسولی آن حذف گردد، بسیاری از امور جاری آن ناقص

خواهد ماند.

نظری به وظایف دیپلماتیک، مندرج در ماده ۳ کنوانسیون روابط دیپلماتیک و مقایسه آن با وظایف کنسولی، مذکور در ماده ۵ کنوانسیون روابط کنسولی درباره وظایف کنسولی، درست بودن این نظر را تأیید می‌کند.

مقررات نهایی کنوانسیون

فصل پنجم کنوانسیون وین، درباره روابط کنسولی به امضاء و تصویب و الحاق و تاریخ لازم‌الاجراء شدن و متون معتبر آن مربوط است که در شش ماده تنظیم گردیده است. بیشتر مواد این فصل اجراء شده کهنه تلقی می‌گردد و مورد بحث نیست. آنچه بی‌مناسبت نیست در این زمینه گفته شود این است که سال ۱۹۶۳ که سال تشکیل کنفرانس وین درباره روابط کنسولی و تصویب کنوانسیون بود، در صحنه بین‌المللی ناامنی و بی‌اعتمادی حکمفرمایی می‌کرد، جنگ سرد در بحبوحه خود بود و در نتیجه محیط کنفرانس تحت تأثیر تشنجات و مبارزات پنهان و آشکار بین بلوک شرق و غرب قرار داشت.

ماده ۷۴ درباره دول امضاءکننده کنوانسیون با اعمال نظر نماینده آمریکا تدوین شد. به موجب این ماده: «کنوانسیون حاضر برای امضاء کلیه دول عضو سازمان ملل متحد یا یک سازمان تخصصی و نیز هر دولتی که اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری را پذیرفته است و هر دولت دیگری که از طرف مجمع عمومی سازمان ملل متحد جهت الحاق به کنوانسیون حاضر دعوت شود .... مفتوح خواهد بود».

باید توجه داشت که در آن هنگام، دولتهای آلمان و کره و ویتنام که به دو قسمت تقسیم شده بودند، نه عضویت سازمان ملل متحد و سازمانهای تخصصی را داشتند و نه امضاءکننده اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری بودند. در این مورد بود که مجمع عمومی، با اعمال نفوذ دول بزرگ غربی با دعوت کردن از آلمان‌غربی، کره‌جنوبی و ویتنام جنوبی برای امضاء کنوانسیون، و دعوت نکردن جمهوری دموکراتیک آلمان و جمهوری خلق کره و جمهوری

دموکراتیک ویتنام عملا اینها را کنار گذاشت و این سه کشور خارج از کنوانسیون ماندند و نظر دولت آمریکا تأمین گردید.

آنچه گفته شد، برای توضیح این مطلب است که مواد کنوانسیون در مجموع تحت تأثیر سیاست تنظیم شده و اگر در بعضی قسمتها توافق حاصل نگردید و به دولتها میدان داده شد تا در بسیاری از مسائل کنسولی، به میل خود عمل کنند و قوانین و مقرراتی که تنها منافع و نظرات آنها را تأمین کند، وضع نمایند، نتیجه همین دخالتهای سیاست در مسائل حقوقی بوده است.

به احتمال قوی می‌توان گفت که اگر مباحثات در جوی آرام و دور از کشمکشهای سیاسی صورت می‌گرفت، کنوانسیون روابط کنسولی، کاملتر، دقیق‌تر و جامع‌تر از آنچه هست انشاء می‌شد.

امروزه با تحولاتی که در صحنه بین‌المللی ظاهر شده، مسائل سیاسی سابق دیگر مطرح نیست. ولی آنچه مسلم است این که الحاق به کنوانسیون روابط کنسولی از طرف اکثریت قریب به اتفاق کشورها به آن اعتبار جهانی داده است و به مانند محتویات قراردادهای عمومی، مقررات این کنوانسیون برای همه کشورها، حتی کشورهایی که آن را امضاء نکرده‌اند و یا کشورهایی که بعداً تأسیس گردیده و یا از این پس به وجود آیند، معتبر می‌باشد.

کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی به موجب ماده ۷۷ بند اول «سی روز پس از تاریخ بیست و دومین سند تصویب یا الحاق به دبیرکل سازمان ملل متحد، لازم‌الاجراء» می‌گردید. تعداد امضاء لازم برای اعتباریافتن کنوانسیون در سال ۱۹۶۷، با الحاق دولت ماداگاسکار به دست آمد.

دولت ایران، در تاریخ ۱۴ تیرماه ۱۳۵۴ *(برابر با ۵ ژوئیه ۱۹۷۵)، به این کنوانسیون ملحق* گردید.

متون اصلی این کنوانسیون، به پنج زبان رسمی سازمان ملل متحد (انگلیسی، فرانسه، اسپانیایی، روسی و چینی) نوشته شده است. این پنج متن دارای اعتبار مساوی می‌باشند.

حل اختلافات درباره مقررات کنوانسیون

در اجراء و یا در تفسیر مواد کنوانسیون روابط کنسولی ممکن بوده و هست که بین دو یا چند دولت اختلاف نظر پدید آید. برای رفع این اختلاف چه باید کرد؟ در جامعه بین‌المللی، دستگاه دادگستری اجباری وجود ندارد، تا در صورت اختلاف بین دولتها، به آن دستگاه مراجعه شود. در زمان حیات جامعه ملل، دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی C.P.J.I تشکیل شد که قرار بود، به مانند دادگاههای داخلی کشورها، قضاوت آن برای طرفین دعوی اجباری باشد. ولی به علت مخالفت دولت آمریکا، که نگران گذراندن اساسنامه دیوان مذکور، از کنگره کشور خود بود، این اجبار پذیرفته نشد و مراجعه به دیوان مزبور به تمایل و اختیار دولتها واگذار گردید. و اما در بند دوم ماده ۳۶ اساسنامه آن دیوان راه‌حلی گنجانیده شد که به موجب آن:

«دولتهای امضاء کننده این اساسنامه می‌توانند در هر موقع اعلام دارند که قضاوت اجباری دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی را نسبت به تمام اختلافاتی که جنبه قضایی داشته و مربوط به موضوعات ذیل باشد، در مقابل هر دولت دیگری که این تعهد را متقبل گردد، به خودی‌خود و بدون قرارداد خاصی قبول می‌نماید.

الف) تفسیر یک عهدنامه

ب) هر مسئله که موضوع حقوق بین‌المللی باشد.

ج) حقیقت هر امری که در صورت ثبوت، نقض یک تعهد بین‌الملل محسوب می‌گردد.

د) نوع و میزان غرامتی که باید برای نقض یک تعهد بین‌المللی داده شود.

این بند از ماده ۳۶ اساسنامه دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی، که می‌تواند سرآغازی برای تحول حقوق بین‌الملل در جهت داشتن ضمانت اجراء به شمار آید به نام بند اختیاری (به زبان فرانسوی Clause Facultatise و به انگلیسی Optional Claúse معروف گردید.

پس از جنگ جهانی دوم، دیوان مذکور تغییر نام داد و با عنوان جدید (دیوان بین‌المللی دادگستری C.I.J)، رکن قضایی سازمان ملل متحد گردید و بند اختیاری همچنان به اعتبار خود باقی ماند.

زمانی که کنوانسیون روابط کنسولی تدوین می‌شد و مسأله اختلاف در اجراء و تفسیر آن بین دولتها مطرح گردید، ارجاع اجباری اختلافات طرفین به دیوان بین‌المللی دادگستری مورد نظر قرار گرفت. قابل توجه اینکه، پس از گذشت متجاوز از چهل سال، هنگام طرح مسأله حل اختلافات مربوط به کنوانسیون روابط کنسولی، نماینده آمریکا پیشنهاد کرد: «هر اختلافی که از تفسیر یا اجراء این کنوانسیون ناشی شود، به تقاضای هر یک از طرفین، مورد اختلاف به دیوان بین‌المللی دادگستری ارجاع خواهد شد، مگر اینکه روش دیگری برای رفع اختلاف مورد توافق قرار گیرد».

این بار که نماینده آمریکا برخلاف گذشته پیشقدم شد، تا حدودی صلاحیت اجباری قضاوت دیوان بین‌المللی دادگستری را برقرار کند، اکثریت دولتها به مخالفت با آن برخاستند و بالاخره قرار شد که همانند کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)، حل اجباری اختلافات مربوط به کنوانسیون، به صورت پروتکل اختیاری جداگانه ضمیمه کنوانسیون شود، و الحاق به این پروتکل نیز اختیاری است، نه اجباری.

مخالفین چنین استدلال می‌کردند که اجباری کردن ارجاع دعاوی به دیوان بین‌المللی دادگستری، مستلزم آن است که حقوق بین‌الملل به مرحله بلوغ رسیده باشد. درحالی که، این رشته از حقوق نقائص و نقاط ضعف بسیار دارد و علاوه بر این سیاست در ترکیب قضات، آراء و احکام آن اثر می‌گذارد.

به علاوه گفته شد که منشور ملل متحد در ماده ۳۳، راههای متعدد برای حل اختلافات به طریق مسالمت ارائه کرده است از جمله مذاکره، میانجیگری، سازش، داوری، رسیدگی قضایی و توسل به سازمانهای منطقه‌ای و غیره، بنابراین ضرورتی نیست تنها یک راه انتخاب و تحمیل شود و باید فقط در صورتی که طرفین توافق کنند به دیوان مراجعه نمایند.

بالاخره در پایان مباحثات، به علل حقوقی و سیاسی، پیشنهاد اجباری بودن مراجعه به دیوان پذیرفته نشد و مقرر گردید به جای گنجانیدن این موضوع طی ماده‌ای در متن کنوانسیون، آن را به صورت پروتکل جداگانه به کنوانسیون ضمیمه نمایند و این همان روشی بود که هنگام

تدوین کنوانسیون روابط دیپلماتیک در سال ۱۹۶۱ اختیار شده بود.

معافیت از قوانین دولت پذیرنده درباره تابعیت

(پروتکل اختیاری مربوط به تحصیل تابعیت) که ضمیمه کنوانسیون روابط کنسولی است در اصل می‌بایست به صورت یک یا چند ماده دیگر با عنوانی مانند (معافیت از قوانین دولت پذیرنده درباره تابعیت)، ضمن فصل سوم، بخش دوم، در متن اصلی کنوانسیون ـ جزء سایر معافیتهای اعضاء پست کنسولی ـ گنجانیده می‌شد. اما اختلاف دولتها در این زمینه موجب گردید که مفاد آن به صورت پروتکل جداگانه تنظیم شود تا فقط دولتهایی که با آن موافقت دارند، آن را امضاء نمایند.

موضوع معاف‌بودن اعضاء نمایندگی دیپلماتیک، از قوانین مربوط به تابعیت در کشور پذیرنده، از مسائل دشواری بود که در سال ۱۹۶۱، هنگام تدوین کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک، کنفرانس وین با آن مواجه بود و چون مباحثات به نتیجه‌ای نرسید، به ناچار به صورت پروتکل جداگانه‌ای تنظیم گردید تا دولتهایی که با آن موافقت داشتند، جدا از کنوانسیون به آن ملحق گردیدند.

این بحث در کنفرانس وین سال ۱۹۶۳ درباره روابط کنسولی تکرار شد و باز راه‌حل این شد که پروتکلی جداگانه تنظیم گردد تا دولتهایی که با متن آن موافقت دارند آن را امضاء نمایند.

علت عدم توافق دولتها در مسأله تابعیت، اختلاف سیستم حقوقی آنها بر سر مسأله تحمیل تابعیت است. بعضی از دولتها اصل خاک و بعضی دیگر اصل خون را مبنای قوانین خود در زمینه تابعیت قرار داده‌اند و در نتیجه تفاوتهایی که از این اختلاف نظر در عمل حاصل می‌شود، اتفاق آراء در این زمینه بین دولتها حاصل شد و منجر به تنظیم پروتکل جداگانه گردید.

(پروتکل اختیاری مربوط به تحصیل تابعیت) دارای هشت ماده است. تنها ماده مورد نظر ماده ۲ پروتکل است که متن آن به شرح زیر می‌باشد:

«اعضاء پست کنسولی که تابعیت دولت پذیرنده را ندارند و بستگان آنها که اهل خانه آنها

می‌باشند، تابعیت دولت پذیرنده را صرفاً سبب مقررات قانونی آن دولت به دست نخواهند آورد».

سایر مواد در توضیح این ماده و شرایط امضاء و تصویب و تشریفات مربوط به آن است. از جمله مواردی که مسأله تابعیت درباره اعضاء پیش می‌آید عبارتست از:

- در خانواده عضو پست کنسولی، در حین مأموریت، در سرزمین دولت پذیرنده کودکی متولد شود.

- عضو کنسولی که اصولاً تابع کشور فرستنده است، در حین مأموریت زنی را از اهل محل که تابع کشور پذیرنده است، اختیار کند.

- زنی که خود عضویت در پست کنسولی را دارد و تابع کشور فرستنده است، در حین مأمورین به همسری مردی از اهل محل که تابع کشور پذیرنده است درآید.

- کسی که قبلاً تابعیت کشور پذیرنده را داشته و بعداً آن را ترک کرده و به تابعیت کشور فرستنده یا کشور ثالث درآمده، به مأمورین کنسولی به کشور پذیرنده اعزام و برای مدت طولانی در این کشور اقامت داشته باشد.

- عضو پست کنسولی دارای تابعیت مضاعف باشد.

در این جا دو نکته قابل تذکار است، یکی اینکه اگر دختری از خانواده عضو کنسولی، شوهری از تبعه دولت پذیرنده اختیار کند، اصولاً چون از خانواده عضو خارج می‌شود و به خانواده شوهر می‌پیوندد، وضع خاص خود را دارد. دیگر اینکه در صورتی که از افراد خانواده عضو تقاضای دولت پذیرنده را بکند و شرایط قانونی کسب تابعیت آن را داشته باشد، اجابت خواسته او امکان‌پذیر است.

فصل پنجم
کاپیتولاسیون

سابقهٔ تاریخی

کاپیتولاسیون نهادی بوده است در گذشته که امروز دیگر در حقوق کنسولی نوین جایی ندارد و مورد بحث و بررسی قرار نمی‌گیرد. نهاد کاپیتولاسیون بیشتر جنبه‌های غیرحقوقی داشت و به همین دلیل هم در کنوانسیون روابط کنسولی ۱۹۶۳ اشاره‌ای به آن نشده است.

قابل توجه است گفته شود که آخرین مورد الغاء کاپیتولاسیون سال ۱۹۶۲ بوده است. یعنی یک سال قبل از تشکیل کنفرانس وین و تدوین کنوانسیون روابط کنسولی. در این سال بود که دولت انگلستان خود رژیم کاپیتولاسیون را در امیرنشین مسقط و عمان ملغی کرد و اینها آخرین سرزمینهایی بودند که تحت رژیم کاپیتولاسیون قرار داشتند.

در این تألیف که به حقوق کنسولی اختصاص دارد، موضوع کاپیتولاسیون که ظاهراً رژیم از بین رفته‌ای است مورد بررسی عمیق قرار نخواهد گرفت و چون کتابهای زیادی هم درباره جنبه‌های مختلف آن نوشته شده است، نیازی به تکرار مطالب آنها نیست. ما در این جا، بدون آنکه وارد عمق مطالب شویم، فقط به اختصار به سابقه تاریخی و ارتباط آن با نهاد کنسولی اشاره می‌کنیم و دلیل هم این است که عوامل اجراء (حق) کاپیتولاسیون، همیشه مؤسسات کنسولی بوده‌اند.

مسأله کاپیتولاسیون در این فصل تحت پنج عنوان مورد بررسی قرار می‌گیرد:
۱. کاپیتولاسیون چیست ۲. تاریخ پیدایش کاپیتولاسیون ۳. علل پیدایش کاپیتولاسیون ۴. توجیه رژیم کاپیتولاسیون ۵. ایران کشوری بیرون از تمدن اروپایی ۶. پیامدهای رژیم کاپیتولاسیون ۷. لغو کاپیتولاسیون ۸. کاپیتولاسیون با پوششی دیگر

کاپیتولاسیون چیست؟

در حقوق بین‌الملل، از جمله اصولی که هنوز به اعتبار خود باقی مانده است این است که دولتها، از نظر خارجی مستقل بوده و از نظر داخلی حاکمیت دارند. نتیجه این استقلال و حاکمیت این است که هر دولت نسبت به کلیه کسانی که در قلمرو سرزمینی آن کشور ساکن هستند، اختیار کامل دارد و در مورد قانونگذاری، اجراء قانون و قضاوت درباره آنان، آزاد است (نتیجه اصل حاکمیت) و هیچ دولت خارجی حق دخالت در این امور را ندارد (نتیجه اصل استقلال).

کاپیتولاسیون، استثناء بر این دو اصل است. با برقراری روابط کاپیتولاسیون، یک دولت حق پیدا می‌کند نسبت به اتباع خود که در قلمرو دولت دیگری ساکن هستند، قوانین خویش را اجراء کند و در صورت لزوم در مورد آنان قضاوت نماید. دولتی که کاپیتولاسیون به نفع آن برقرار می‌شد، مؤسسات کنسولی خود را که واسطه آن دولت با اتباعش بوده‌اند، مأمور اجراء قوانین و اعمال قضاوت نسبت به اتباع خود می‌کرد. به عبارت دیگر، در کشورهایی که رژیم کاپیتولاسیون برقرار بود، کنسولگریهای خارجی، ارگان اجراء حق کاپیتولاسیون بودند. در قدیم، چون مهمترین وظیفه کنسولها، داوری قضاوت بین اتباع برای رفع اختلافات آنان بود، لذا بعضی لغت (کاپیتولاسیون) را مترادف با اصطلاح (حق قضاوت کنسولی) ترجمه یا تعبیر می‌کردند. ولی کاپیتولاسیون مفهومی وسیعتر از آن دارد و باید آن را اعطاء وضع خاص و تضمین امتیازات مخصوص به اتباع دولتی در قلمرو دولت دیگر، تعریف کرد.

شارل کالوو، حقوقدان آرژانتینی که در نیمه دوم قرن نوزدهم یعنی در بحبوحه عصر کاپیتولاسیون می‌زیست، کاپیتولاسیون را «مجموع مصونیتها و مزایایی» می‌داند که اتباع کشوری در کشور دیگر دارند.

(Dictionnaire Manuel de Diplomatie et de Droit International Public et Priué)

تألیف Carlos Caluo ـ چاپ پاریس ـ سال ۱۸۸۵.

تاریخ پیدایش کاپیتولاسیون

از نظر تاریخی، اساس وظایف کنسولی نزدیک به مفهوم کاپیتولاسیون بوده است. چنانکه در تاریخ پیدایش نهاد کنسولی دیدیم، در مصر و یونان و روم و در اروپا تا پایان قرون وسطی، کسانی که کارهای کنسولی انجام می‌دادند از جمله وظایفشان قضاوت میان خارجیانی بود که دور از وطن در کشوری بیگانه زندگی می‌کردند.

گفته شده است که، در سده هفتم هنگامی که مسلمانان قسمت بزرگی از سرزمینهای مسیحیان را تصرف کردند، به بازرگانان مقیم شهرهای تصرف شده، اجازه دادند تا از یک نوع حمایت خاص برخوردار شوند و همین مقدمه (کاپیتولاسیون) شد.

نخستین قرارداد کاپیتولاسیون نیز بین فرانسوای اول، پادشاه فرانسه با دولت عثمانی منعقد گردید و موضوع آن برکنارداشتن اتباع فرانسوی از قوانین اسلامی و اجراء قوانین فرانسوی درباره فرانسویان مقیم در قلمرو حکومت عثمانی بود. پس از آن، به تدریج دولتهای بزرگ و کوچک اروپایی و مسیحی به مرور با کشورهای کوچک غیرمسیحی یا مللی که تمدن دیگر داشته، قراردادهای نابرابر با حق کاپیتولاسیون منعقد ساختند. مهمترین دولتهایی که رژیم کاپیتولاسیون را بر کشورهای دیگر تحمیل می‌کردند، عبارت بودند از: انگلستان، فرانسه، هلند، آمریکا، روسیه و آلمان. کشورهایی هم که طی دو قرن گذشته، زیر رژیم کاپیتولاسیون درآمدند، عبارت بودنداز: عثمانی، چین، ایران، سیام، صربستان، بلغارستان، رومانی، مصر، سوریه، لبنان، مراکش و امیرنشینهای خلیج‌فارس.

رژیم کاپیتولاسیون به مفهوم جدید اولین بار بر دولت مسلمان عثمانی تحمیل گردید. دولت عثمانی با دولت انگلستان در سال ۱۵۷۹، با دولت اطریش در سال ۱۶۱۵، با دولت روسیه در سال ۱۷۱۱، با فرانسه در سال ۱۷۴۰ و با آمریکا در سال ۱۸۱۸ قراردادهایی بست و رژیم کاپیتولاسیون را پذیرفت. به موجب این قرارداد، کنسولهای خارجی در سرزمین عثمانی نسبت به اتباع خود، حق قضاوت در مسائل حقوقی و جزایی و بازرگانی داشتند و از امتیازات دیپلماتیک نیز تا اندازه زیادی برخوردار بودند. نخستین قراردادی که بین فرانسه و ایران در زمینه

کاپیتولاسیون به امضاء رسید، قراردادی بود که در زمان سلطنت لوئی چهاردهم و شاه‌سلطان‌حسین در سال ۱۷۰۸ میلادی (برابر ۱۱۱۷ هجری) تنظیم گردید. طرح این قرارداد شامل ۳۱ ماده بود و بیشتر جنبه تجاری داشت. موادی از این قرارداد که به موضوع کاپیتولاسیون مربوط می‌شد، به قرار زیر بود:

ماده ۱۵ ـ کنسول فرانسه بین فرانسوی‌ها قضاوت خواهد کرد، کنسول و حاکم و مأمورین مسلمان در موقع اختلاف بین فرانسوی‌ها و خارجی‌ها بنابر قوانین اسلام قضاوت خواهند کرد.

ماده ۱۷ ـ کنسول فرانسه در خصوص جنایتهایی که عامل آن فرانسوی باشد، بنابر قوانین فرانسه قضاوت می‌کند.

ماده ۲۴ ـ دعوای بین فرانسوی‌ها و خارجی‌ها به کنسول (فرانسه) ارجاع خواهد شد. اجرای این قرارداد در عمل به موانعی برخورد و برای رفع آنها محمدرضا بیک از طرف شاه‌سلطان‌حسین به دربار لویی چهاردهم اعزام گردید ولی توفیقی حاصل نکرد و این خود بحثی جداگانه است.[1]

علل پیدایش رژیم کاپیتولاسیون

دولتهای بزرگ اروپایی و مسیحی طی قرون گذشته، به دنبال توسعه استعماری خواه و ناخواه، تماسها و برخوردهایی با ملل ساکن در قاره‌های دیگر پیدا کردند و به داخل سرزمین آنها نفوذ نمودند. اتباع این دولتها، به مرور برای بازرگانی، سیاحت، تبلیغ مسیحیت و سایر هدفهای انتفاعی و غیرانتفاعی، به کشورهای دور و قاره‌های دیگر سفر کرده و یا سکونت گزیدند.

چون ملل اروپایی و مسیحی تمدن خاص خود داشتند که با تمدن سایر ملل و اقوام تفاوت داشت، اینان را غیرمتمدن و یا نیمه متمدن و حتی بعضی را وحشی پنداشتند. نتیجه

---

۱. برای توضیح در این باره، رجوع شود به کتاب (محمدرضا بیک، سفیران ایران در دربار لوئی چهاردهم) ـ اثر موریس هربرت ـ ترجمه عبدالحسین وجدانی ـ چاپ دوم ـ سال ۱۳۶۲ ـ از صفحه ۹ به بعد.

تماس و این طرز برخورد بین دو گروه با تمدنهای مختلف این بود که دول اروپایی و مسیحی که تمدن یونان و روم را به ارث برده و زودتر از سایر ملل به ترقیات علمی و فنی و صنعتی دست یافته بودند، بالطبع تمدن خود را برتر فرض کرده و قوانین و آداب و رسوم خویش را بهتر از قوانین آداب و رسوم سایر ملل می‌دانستند. پیامد منطقی این نحوه تفکر و استدلال هم این بود که سیاستمداران و حقوقدانان اروپایی و مسیحی، تا اواسط قرن حاضر، برای مردم و ملل سایر قاره‌ها و سایر ادیان حقوقی قائل نبودند و در روابط خود با آنان که براساس استعمار و استثمار بود، هیچ گونه مانع و قید حقوقی نمی‌دیدند و بنابراین به طرق مختلف به تصرف و تملک اراضی و اموال و منابع دیگر قاره‌ها می‌پرداختند و در این اعمال تنها منافع و مصالح خود و مقتضیات سیاسی را در نظر می‌گرفتند. بعضی از حقوقدانان و روشنفکران اروپایی و آمریکایی هم در نهایت، دولتها را به رعایت اصول اخلاقی و انصاف در روابط با سایر ملل دعوت می‌کردند، بدون اینکه دولتها در عمل به این توصیه‌ها توجهی نمایند.

رژیم کاپیتولاسیون، زاییده این وضع و چنین رابطه‌ای بود. دولتهای اروپایی و مسیحی، حاضر نبودند که اتباع آنان در سرزمینهای دیگر، تابع سیستمهای حقوقی سایر ملل و اقوام و ادیان و مذاهب، که در نظر آنان متمدنانه، یا عادلانه و یا به حق نمی‌نمود، قرار گیرند. آنان می‌خواستند با برقرارکردن رژیم کاپیتولاسیون، سیستم حقوقی خود را در سرزمین دیگر، بر اتباع خویش حاکم کنند و این چیزی بود که با اصول استقلال و مساوات و حاکمیت که از اصول مسلم و ابتدایی حقوق بین‌الملل بود مغایرت داشت.

سعی نویسندگان حقوق بین‌الملل در این دوره این بود که تنها دولی راکه تمدن اروپایی و مسیحی داشتند، مشمول حقوق بین‌الملل وانمود کرده و سایر دول و ملل را، به عنوان اینکه فاقد چنین تمدنی هستند، خارج از جامعه دول متمدن قرار دهند. قابل توجه اینکه، اصطلاح دول یا ملل (متمدن) تا سنوات اخیر نیز به کار رفته است و حتی در تألیفات، نه چندان قدیم، زبان فارسی نیز به این اصطلاح برخورد می‌شود.

کتاب (حقوق بین‌الملل عمومی)[1] *در توضیح و تعریف حقوق بین‌الملل، می‌گوید که آن اصول و قواعدی است که: «کشورهای متمدن جهان» رعایت آن را در روابط خود الزام‌آور می‌دانند.*

شگفت اینکه، در اساسنامه دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی که پس از جنگ جهانی اول تأسیس گردید اصطلاح «ملل متمدن» به کار برده شده و پس از جنگ جهانی دوم، نظر به اینکه در متن مذکور تغییری داده نشد، مجدداً در اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری، که ضمیمه منشور ملل متحد است تکرار گردید و همه دولتهای پنج قاره با امضاء آن بر این اصطلاح صحه گذاشتند. توضیح اینکه در ماده ۳۸ اساسنامه دیوان، طی بند (ج) از جمله موازین حقوق بین‌الملل «اصول عمومی حقوقی که مقبول ملل متمدن است» ذکر گردیده است و این نکته قابل تعمقی است.

* * *

به هرحال، نخستین برخورد دولتهای اروپایی با مسلمان، خصوصاً امپراطوری عثمانی بود که بزرگترین دولت اسلامی در آن زمان به شمار می‌رفت. به مرور زمان با ازدیاد مراودات و افزایش روابط بازرگانی، دول اروپایی اجراء قوانین اسلامی را که برای آنها بیگانه بود، نسبت به اتباع خود تحمل‌ناپذیر دانستند و درصدد برآمدند، با انعقاد قراردادهایی ـ که به کاپیتولاسیون معروف است ـ از اتباع خود که در قلمرو آن امپراطوری می‌زیستند حمایت کنند.

از این زمان و به این علت، قراردادهایی بین دول اروپایی و عثمانی و سپس با بعضی دول اسلامی و غیراسلامی دیگر بسته شد که منشأ برقراری رژیم کاپیتولاسیون گردید.

توجیه رژیم کاپیتولاسیون با تقسیم دول به متمدن و غیرمتمدن

برای اینکه انگیزه پیدایش و چگونگی برقراری رژیم کاپیتولاسیون روشن شود، بهتر است این پدیده از دیدگاه نویسندگان به نام و معتبر حقوق بین‌الملل، طی دو قرن گذشته که

---

۱. منوچهر گنجی، جلد اول، چاپ تهران، سال ۱۳۴۸، صفحه ۶۵.

دوران سلطه کاپیتولاسیون بود، بررسی شود.

این نویسندگان به صراحت در تألیفات خود گفته‌اند که تنها تمدن اروپایی و مسیحی اصالت دارد و اقوام و ملل دیگر که فاقد این تمدن هستند یا وحشی و یا نیمه‌متمدن می‌باشند. نتیجه چنین اعتقادی این بود که کشورهای غیراروپایی و غیرمسیحی، جزء جامعه دولتهای متمدن به شمار نمی‌آمدند و مشمول حقوق بین‌الملل نبودند و بنابراین قوانین داخلی این دولتها هم متمدنانه و عادلانه به شمار نمی‌آمد و نمی‌بایست در مورد اتباع دولتهای اروپایی و مسیحی که در کشورهای دیگر زندگی می‌کردند، اجراء گردد و برقراری رژیم کاپیتولاسیون نیز به همین منظور بوده است.

اگوست گیوم هفتر[1] (۱۸۸۰-۱۷۹۶) آلمانی که از جمله قدیمی‌ترین نویسندگان حقوق بین‌الملل دوره جدید است، در اواسط قرن نوزدهم در کتابی که با عنوان (حقوق بین‌الملل عمومی اروپایی) نگاشت، در آغاز این سئوال را مطرح کرد که آیا یک حقوق بین‌الملل وجود دارد که در همه جا مورد قبول باشد؟ خود پاسخ منفی می‌دهد و می‌گوید: «یک چنین حقوقی هرگز در بین کلیه ملل وجود نداشته است، تنها در بعضی نواحی کره زمین، خصوصاً در اروپای مسیحی، و دولی که توسط ملل اروپایی احداث گردیده‌اند [این حقوق] ترقی یافته و مورد موافقت همه قرار گرفته است، به طوری که به حق می‌توان نام حقوق اروپایی به آن داد.»

همین نویسنده در حاشیه این مطلب با مرور آثار نویسندگان گذشته چنین استنتاج می‌کند که: «اقوام وحشی، مسلمانان و غیره قوانین بین‌المللی را مراعات نمی‌کنند.» در جای دیگر، ضمن محدودکردن قلمرو اجرایی حقوق بین‌الملل به دولتهای مسیحی، هفتر چنین می‌گوید: «در مورد دول غیرمسیحی، مانندآنهایی که هنوز به طور منظم در جامعه اروپایی پذیرفته نشده‌اند، اجرای این حقوق [بین‌الملل] اختیاری است و تنها متکی بر اصل متقابل قراردادی می‌باشد. روابط با اینها براساس مقتضیات سیاسی و اخلاقی صورت می‌گیرد».[2]

---

1. A.G. Heffter

۲. Droit International Public de L'Europe، از اگوست هفتر، ترجمه به زبان فرانسوی توسط ژول برگن Jules Bergen چاپ برلن، سال ۱۸۶۶، صفحات ۱ و ۲ و ۱۴.

ژان گوتار بلونچلی[1] نویسنده حقوقی اهل سوئیس و استاد دانشگاه هایدلبرگ که در اواسط نیمه دوم قرن نوزدهم حقوق بین‌الملل را به صورت مدوّن درآورد چنین می‌نویسد: «امروزه دیگر کسی تردید ندارد که این حقوق [بین‌الملل] نه فقط بر کلیه دول مسلمان، بلکه بر چین و ژاپن هم اجراء می‌شود» و در توضیح آن می‌افزاید «اصول این حقوق باید درمورد همه ملل، صرف‌نظر از طرز پرستش خداوندشان، خواه مسیحی و یا بودایی یا مسلمان و یا پیرو کنفسیوس اجراء شود.»، معذلک بلونچلی در جای دیگر اضافه می‌کند که «توسعه حقوق بین‌الملل بر اقوام شرقی (ملل آسیایی) متأسفانه هنوز مشکلات بزرگی بر سر راه دارد».[2]

هولتزندرف[3] نویسنده قدیم حقوقی، ضمن اشاره به اینکه بین جامعه دول اروپایی و آمریکایی و جامعه مسلمانان اختلافاتی وجود دارد و با اشاره به این عقیده رایج زمان خود، در دائر بر اینکه حقوق بین‌الملل اسلامی و اعتقاد انحصاری بودن مذهب مسلمانان با اصول حقوق بین‌الملل اروپایی آشتی‌ناپذیر است خود راه‌حلی برای نزدیک کردن این جوامع جستجو می‌کند و نتیجه می‌گیرد که لازمه وحدت حقوق بین‌الملل این است که سایر دول (غیر اروپایی و غیرمسیحی) خود را با قوانین بین‌الملل موجود [اروپایی و مسیحی] منطبق سازند.[4]

شوو[5] نویسنده حقوقی فرانسوی در دهه آخر قرن نوزدهم تحت عنوان (حدود جغرافیایی حقوق بین‌الملل) می‌گوید، ایده‌آل در حقوق بین‌الملل آن است که جهانی باشد، ولی دامنه وسعت کنونی آن محدود است و دلیل آن را فقدان وجدان حقوقی سایر اقوام می‌داند.

شوو می‌نویسد، حتی امروز اقوامی هستند که خارج از حیطه حقوق بین‌الملل می‌باشند، مانند مردم وحشی آفریقا و اگر دول اروپایی حدودی را نسبت به آنها رعایت می‌کنند به خاطر رعایت قواعد اخلاقی است. شوو اضافه می‌کند اقوام دیگر که کمی وجدان حقوقی دارند، فقط

---

1. J.G. Bluntschli

۲. کتاب Droit International Codifie، تألیف بلونچلی، ترجمه فرانسه توسط لاردی M.C. Lardy، چاپ پاریس، پنجمین چاپ، سال ۱۸۹۵، صفحات ۱۹ و ۲۰ و ۵۹ و ۶۰.

3. F. de Holtzendorff

۴. کتاب ...... Le Droit Des Gens تألیف هولتزندرف، چاپ پاریس، سال ۱۸۸۹، صفحه ۱۵ تا ۱۷.

5. M.E. Chauveau

قسمتی از حقوق بین‌الملل بر آنها اجراء می‌شود و به عنوان مثال دولتهای چین و ژاپن و سیام (تایلند) را ذکر کرده است.[۱]

پیه دولیور[۲] ضمن بحث درباره وسعت و اعتبار حقوق بین‌الملل، به ورود دول آمریکایی و عثمانی به قلمرو این حقوق اشاره کرده و می‌گوید حقوق بین‌الملل اصولاً باید جهانی باشد ولی چنین نیست، زیرا اساس این حقوق بر تقابل است ولی بسیاری از اقوام درک حقوقی ندارند، مانند اقوامی که در آفریقای مرکزی زندگی می‌کنند و بعضی اقوام دیگر حداقل ایده حقوقی دارند مثلاً به عهد خود وفا می‌کنند و کم و بیش تحت سلطه حقوق بین‌الملل قرار می‌گیرند و «بالاخره بعضی دیگر مانند اقوام خاور دور چین، ژاپن، سیام و غیره .... که بعد از قرنها استنکاف از تماس با تمدن اروپایی، بالاخره درهای خود را گشوده، روابط منظم با ملل غربی پیدا کرده‌اند و آماده‌اند جزء اقوامی که حقوق بین‌الملل به تمام وسعت در مورد آنها اجرا می‌گردد، درآیند.»[۳]

لوئی گستوزوای آکوستا[۴] نویسنده حقوقی اسپانیایی در سالهای آخر قرن نوزدهم نوشته است که همه دولتها را نمی‌توان مشمول حقوق بین‌الملل اروپایی و مسیحی قرار داد مگر دولی که جزء این قسمت از جهان (یعنی اروپا) باشند. به نظر وی سایر دولتها در صورتی می‌توانند به این جامعه وارد شوند که قواعد و اصول آن را باز شناسند و رعایت آنها را تضمین کنند. این نویسنده معتقد است که بین حقوق طبیعی و حقوق موضوعه باید فرق گذاشت. حقوق طبیعی شامل کلیه مردم و ملل است در حالی که حقوق موضوعه خاص دول اروپایی است و گسترش دامنه این حقوق بر سایر مللی که جز زور حقوقی نمی‌شناسند و تضمینی برای رعایت آن ندارند، موجب بی‌ارزش شدن و بی‌اعتباری حقوق دول اروپایی می‌گردد.[۵]

---

۱. کتاب Droit Des Gens، تألیف شوو، چاپ پاریس، سال ۱۸۹۱ صفحه ۵۵ تا ۵۷.

2. R. Piedelievre

۳. کتاب Precis De Droit، تألیف پیه دولیور، چاپ پاریس، سال ۱۸۹۴ صفحه ۱۸.

4. Lui Gestoso y Acosta

۵. کتاب Curso Elementar de Derecho Internacional Publico E Historia de Los Tratados تألیف آکوستا، به زبان اسپانیایی، چاپ والانسیا، سال ۱۸۹۷، صفحه ۲۲ و ۲۳.

نویسنده حقوقی برزیلی به نام ردریگس پریرالافایت[1] در آغاز قرن بیستم می‌نویسد: «حقوق بین‌الملل محصول کوشش حقوقی ملل اروپایی است» ولی به مرور کلنی‌های اروپایی در قاره آمریکا شروع به کسب استقلال کردند. «قبول حقوق عمومی اروپایی توسط دول جدید یک نتیجه طبیعی و یک واقعیت اجتناب‌ناپذیر بود». در اینجا، نویسنده نتیجه می‌گیرد که: «حقوق بین‌الملل، بنابراین می‌تواند نام (حقوق عمومی خارجی اروپایی و آمریکایی)[2] را داشته باشد».

به دنبال این بحث، نویسنده اضافه می‌کند که: «اختلاف عمیق نژادها و تمدنها مانع ابدی در راه وارد کردن دول آفریقای شمالی و دول آسیایی در جرگه حقوق بین‌الملل متمدن ایجاد کرده است. از بین مللی که مذهب مسیحی ندارند، فقط عثمانی امروز جزء جامعه اروپایی درآمده است».[3]

ژرژبری[4] در نیمه دوم قرن نوزدهم، درباره مفهوم کلی حقوق بین‌الملل می‌گوید، حقوق بین‌الملل جهانی است در صورتی که از جنبه حقوق طبیعی، منطبق با اصول عدالت و بشریت به آن نگریسته شود و سپس منصفانه قضاوت کرده اضافه می‌کند: «ملل متمدن اغلب در روابط خود با قبایل وحشی و اقوام نیمه متمدن (بربر) آن را فراموش می‌کنند».

درباره حقوق موضوعه و عملی می‌گوید که این حقوق مدتها محدود به دول اروپایی و مسیحی بود ولی دولت عثمانی با قرارداد پاریس در سال ۱۸۵۶ وارد جرگه دول اروپایی شد. نویسنده سپس می‌افزاید: «مع‌ذلک ما می‌بینیم که عثمانی هنوز در وضعی پایین‌تر از دول اروپایی قرار دارد و اینکه بر خارجیانی که در سرزمینش سکونت دارند اجراء کامل و آزادانه حاکمیت را ندارد». (مقصود نویسنده از جملات آخر، برقرار بودن رژیم کاپیتولاسیون در عثمانی

---

1. R.P. Lafayette

2. Direito Publico Externo Europeo-Americano

۳. کتاب Principios De Direito Internacional، تألیف لافایت، به زبان پرتغالی، چاپ ریودوژانیرو، سال ۱۹۰۲، جلد اول، صفحه ۲۱ و ۲۲.

4. G. Bry

می‌باشد).[۱]

ایران کشوری بیرون از دایره تمدن اروپایی

علاوه بر نویسندگان حقوقی که به گفتار آنان اشاره شد، بعضی دیگر از نویسندگان که حقوق را به مانند سایرین، از دیدگاه انحصاری تمدن اروپایی و مسیحی می‌نگریستند، بدون اینکه از سیستم حقوقی اسلام آگاهی داشته باشند، در تألیفات خود، ضمن شرح نظرات خویش، به صراحت از ایران (به اصطلاح آن زمان پرس[۲]) به عنوان کشوری مسلمان که هنوز به مدارج بالای تمدن دست نیافته است، یاد می‌کردند، و همین نظر را دستاویزی برای توجیه برقراری رژیم کاپیتولاسیون می‌نمودند. مروری بر عقاید و نظرات این نویسندگان، که عموماً از مشهورترین حقوقدانان دوره خود نیز بوده‌اند، خالی از فایده نیست و نشان‌دهنده نحوه تفکر و استدلال آنان می‌باشد.

در نیمه اول قرن نوزدهم، یک نویسنده مشهور حقوقی آمریکایی به نام هنری‌ویتن[۳] تحت عنوان «حقوق بین‌الملل جهانی وجود ندارد» موضوع را به صورت سئوال و جواب چنین مطرح می‌کند: «آیا حقوق بین‌الملل واحد وجود دارد؟ مسلماً برای همه ملل و دول جهان حقوق بین‌الملل واحدی وجود ندارد. حقوق عمومی، با استثنائات جزئی، همیشه محدود به اقوام متمدن و مسیحی اروپایی یا اقوامی که اروپایی‌الاصل هستند، بوده و می‌باشد. این تمیز بین حقوق بین‌الملل اروپایی و حقوق سایر نژادهای بشری، مدتها مورد توجه نویسندگان حقوقی بوده است».

همین نویسنده در جای دیگر ضمن توضیح عقاید ساوینی[۴] ایتالیایی که معتقد بود، حقوق بین‌الملل خاص دول متمدن اروپایی و مسیحی است ولی با توسعه تمدن و به مرور

---

۱. کتاب Precis Elementaire de Droit International Public تألیف ژرژبری، چاپ پاریس، پنجمین چاپ، سال ۱۹۰۶، صفحه ۹ و ۱۰.

2. Perse

3. Henry Wheaton

4. Savigny

زمان سایر دول هم مشمول آن خواهند شد، این نظر را تأیید کرده و خود می‌افزاید، روابط اخیر بین دول مسیحی اروپایی و آمریکایی، با مسلمانان و بت‌پرستان آسیایی و آفریقایی نشان می‌دهد که دول اخیرالذکر آماده‌شده‌اند تا از رسوم خاص خود صرفنظر کرده و رسوم مسیحی را بپذیرند و سپس در اثبات گفته خود چنین ادامه می‌دهد: «حقوق نمایندگی [منظور اعزام نمایندگان دیپلماتیک] به طور متقابل شناخته شده و به عثمانی و پرس [ایران] و مصر و کشورهای نیمه متمدن توسعه یافته است».[۱]

اگوست گیوم هفتر[۲]، نویسنده حقوقی آلمانی و استاد دانشگاه برلن که قبلاً به عقاید وی اشاره شد، در اواسط قرن گذشته درباره کشورهای مسلمان می‌گوید این کشورها اصول روابط خارجی‌شان براساس مذهبی استوار است و با حقوق بین‌الملل اروپایی مغایرت دارد و سپس چنین نتیجه‌گیری می‌کند: «... اما باب عالی توسط قرارداد پاریس ۱۸۵۶ در سازش اروپایی و در جامعه حقوق عمومی اروپایی پذیرفته شد و این بدون تردید، بر ملل تابعه آن اجراء می‌شود ... درباره سایر دول مسلمان و همچنین اقوام کافر قاعده مذکور [منظورش مقتضیات سیاسی و اخلاقی است) هنوز هم معتبر خواهد بود».[۳]

چنانکه دیده می‌شود، به عقیده هفتر دولت ایران که جزء «سایر دول مسلمان» بوده مشمول حقوق بین‌الملل نشده و دول اروپایی و مسیحی در روابط خود با این دولت پایبند حقوقی نبودند و تنها بنابر مقتضیات سیاسی (به نفع خودشان) و اخلاقی (که مورد تردید است) رفتار می‌کردند.

یک نویسنده اسپانیایی به نام فرانسیسکو دیز دومدینا[۴] در آغاز دهه آخر قرن نوزدهم، چنین می‌نویسد: «امروز حقوق بین‌الملل نه فقط بر دول مسلمان، بلکه بر چین و ژاپن و ملل

---

۱. کتاب Elements of International Law تألیف هنری ویتن، چاپ لندن، چهارمین چاپ، سال ۱۹۰۴، صفحات ۱۷ و ۲۱ (این کتاب اول بار در سال ۱۸۵۳ به چاپ رسید).

2. A.G. Heffter

۳. کتاب Le Droit International Public De L'Europe، تألیف هفتر، چاپ برلن، سال ۱۸۸۶، صفحه ۱۴ و ۱۵.

4. F. Dies de Medina

آمـریکایی هـم تـوسعه یـافته است. حـق سـفارت از طـرف پـرس (ایـران) و مـصر و دول آفریقای شمالی شناخته شده است. آنچه که تا چند سال قبل توسط نویسندگان حقوق اروپایی نامیده می‌شد، امروزه از برکت تمدن، به مرحله حقوق جهانی ملل[1] رسیده است».[2]

از کسان دیگری که در قرون گذشته در این زمینه اظهار نظر و نظرش مورد تأیید بسیاری از حقوقدانان قرار گرفت پرفسور لوریمر[3] استاد دانشگاه ادینبورگ در انگلستان بود که حـوالی سال ۱۸۸۵ عقاید خود را درباره قلمرو جامعه بین‌الملل ارائه داد. نامبرده جـامعه بشـری را در شرایط آن روز، به صورت سه دایره متحدالمرکز تشبیه کـرد. دایـره اول کـه کـوچکترین است دولتـهای مـتمدن را در بـردارد و آن شـامل دول اروپـایی (غـیر از عـثمانی) و مسـتعمرات و تحت‌الحمایه‌های آنها و دول آمریکایی و بالاخره ژاپن که در آن سنوات به ترقیات نائل آمده بود، می‌باشد. دایره دوم که وسیع‌تر است شامل دول نیمه متمدن[4] بوده که از جمله آنها عثمانی، پرس [ایران]، افغانستان، سیام، چین، مراکش و بعضی دول دیگر ذکر گردیده است. بالاخره دایره سوم شامل ملل وحشی[5] است و آن مرکب از اقوام و ملل غیر متشکل آفریقا و بعضی از جزایر اقیانوسیه می‌باشد.

پس از این تقسیم‌بندی از جامعه بین‌الملل، لوریمر خود چنین اظهارنظر می‌کند که دول گروه اول کاملاً از حقوق بین‌الملل برخوردارند و دول گروه دوم به طور ناقص و محدود از این حقوق استفاده می‌کنند و اما گروه سوم از حقوق بین‌الملل موضوعه به کلی محروم بوده و تنها مشمول حقوق طبیعی می‌باشند.[6]

---

1. Derecho Universal de la Naciones

۲. کتاب Nociones de Derecho Internacional Modernos تألیف مدینا، به زبان اسپانیایی، چاپ چهارم، سال ۱۸۹۰، صفحه ۳۴.

3. Lorimer

4. Barbars

5. Sauvages

۶. نقل از کتاب Manuel de Droit International Public، تألیف هانری بونفیس H. Bonfils، هفتمین چاپ، سال ۱۹۱۴، چاپ پاریس، صفحه ۲۰.

پاسکال فیوره[1] نویسنده حقوقی ایتالیایی و استاد دانشگاه تورینو، در اواخر قرن گذشته درباره وضع جامعه بین‌الملل در زمان خود می‌نویسد: «می‌توان تأکید کرد که در زمان ما هیچ قسمتی از کره خاک کاملاً از سلطه حقوق بین‌الملل خارج نیست. نه تنها کلیه دول اروپا و آمریکا، بلکه تعدادی از دول اقیانوسیه، آسیا و آفریقا، اعتبار آن را می‌شناسند. چین، ژاپن، بیرمانی، آنام، پرس [ایران] سیام و سایر کشورهای آسیایی با برقرار کردن روابط با کشورهای متمدن‌تر، ملزم شده‌اند به وسیله عهدنامه‌ها یا قراردادها به اصول اساسی حقوق بین‌الملل ملحق گردند. همین وضع در آفریقا به وجود آمده است ....»

با اینکه فیوره این دولتها را جزء جامعه بین‌الملل محسوب کرده معذلک آنها را از نظر تمدن و حقوق هم‌پایه دول اروپایی نمی‌داند و آن را به زمانی که حقوق جامعه بزرگ[2] تحقق یابد موکول می‌کند.[3]

فرانتس دپاینه[4] درباره تاریخ توسعه حقوق بین‌الملل می‌نویسد، این حقوق تا عهدنامه وستفالی (۱۶۴۸) منحصراً خاص ملل کاتولیک بود. از آن تاریخ به طورکلی حقوق مسیحی شد تا اینکه در سال ۱۸۵۶ با ورود عثمانی به جامعه اروپایی، شامل هر مردم مسلمان نیز گردید و از آن پس، اصول حقوق بین‌الملل در کشورهای خاور زمین، مانند چین و ژاپن و سیام و پرس [ایران] و غیره و حتی در درجه پایین‌تر بین ملل آفریقایی و اقیانوسیه نیز برقرار شد.[5]

ژرژبری[6] که قبلاً نظرات او درباره جامعه دولتها ذکر گردید، در جای دیگر از تألیف خود می‌گوید: «قراردادهای منعقد بین دول اروپایی با پرس [ایران]، چین، ژاپن، سیام و زنگبار پیشرفت قابل ملاحظه تمدن غربی را در مشرق نشان می‌دهد. دول بودایی و مسلمان آسیایی

---

1. P. Fiore

2. Droit De Magna Civitas

۳. کتاب (Droit International Codifie et sa Sanction Juridique)، تألیف پاسکال فیوره، ترجمه به فرانسه توسط کرتین، چاپ پاریس، سال ۱۸۹۰، صفحات ۷۳ به بعد.

4. F. Despagnet

۵. کتاب Cours de Droit International Public، تألیف دپاینه، چاپ پاریس، دومین چاپ، سال ۱۸۹۹، صفحه ۵۷ و ۵۸.

6. G. Bry

معذلک دارای وضعیت مساوی با دول اروپایی نیستند. فقط ژاپن، پس از جنگ با چین (در سال ۱۸۹۴) و قرارداد شیمونوزکی (۱۸۹۵) به علت پیشرفتهای صنعتی که کرده وضع بهتری یافته است».[1]

یک نویسنده حقوقی انگلیسی به نام ویلیام ادوارد هال[2] در اواخر دهه اول قرن بیستم چنین نوشت: «گفتیم حقوق بین‌الملل محصول تمدن ویژه اروپای جدید بوده و وضع هر کشور از نظر حقوق بین‌الملل تابع اصل و منشأ نژادی آن کشور است». همین نویسنده می‌افزاید: «کشورهای اروپایی در مناسبات خود با کشورهای نیمه متمدن از طرفی از نظر منافع خود و از طرفی به خاطر رعایت شخصیت و شرافت خود ناچارند مقررات و قواعد ساخته خویش را رعایت کنند، حتی اگر انتظار رعایت این مقررات به طور متقابل از طرف کشورهای اخیرالذکر موجود نباشد. مثلاً نمی‌توان انتظار داشت که کشور چین حتی در صورت تمایل و بذل مساعی بتواند افسران و سربازان خود را به رعایت قوانین و مقررات اساسی و اولیه جنگ که توسط دول اروپایی وضع شده است وادار سازد و این وضع تا مدتی طولانی ادامه خواهد داشت. باید توجه داشت که نمایندگی چین در کنفرانس صلح لاهه منعقد در ۱۸۹۹ از امضای قرارداد بین‌المللی مربوط به قوانین و رسوم جنگ زمینی خودداری کرد. لیکن در دومین کنفرانس صلح لاهه که در سال ۱۹۰۷ تشکیل گردید قرارداد بین‌المللی نوینی که در مورد جنگ زمینی به تصویب رسید و همچنین قرارداد دیگری که اصول جنگهای دریایی را به قراری که در قرارداد ژنو ذکر شده بود تصویب می‌کرد، از طرف امپراطوری چین امضاء گردید».

«دعوت دولت چین به یک چنین کنفرانس بین‌المللی خود بدین معنی است که شخصیت بین‌المللی چین به رسمیت شناخته شده است. همین استدلال را می‌توان در مورد شاه‌پرس [ایران] به کار برد». «البته حمله به سفارتخانه‌های مقیم پکن در تابستان سال ۱۹۰۰ که خود نقض آشکار مقررات بین‌المللی بود، این مسأله را مطرح ساخت که این عمل در شناخت

---

۱. کتاب Precis Elementaire De. D.I.P، تألیف ژرژبری مذکور در قبل صفحه ۱۰.

2. William Edward Hall

شخصیت بین‌المللی تا چه حد تأثیر گذاشته است. لیکن این حقیقت که دولت چین به عنوان یکی از دول جهان به کنفرانس ۱۹۰۷ لاهه دعوت گردید به این بحث خاتمه داد.[۱]

ارنست نی[۲] نویسنده بلژیکی می‌گوید از ثلث آخر قرن نوزدهم به قلمرو حقوق بین‌الملل افزوده شده است. وی برای مثال پرس [ایران] را ذکر می‌کند که جزء امضاءکنندگان (کنوانسیون سن‌پطرزبورگ) بوده که در تاریخ ۱۱ دسامبر ۱۸۶۸ درباره «منع استعمال بعضی انواع پروژکتیل در جنگ بین‌الملل متحدند» انعقاد یافت. نکته قابل توجه اینکه در قراردادهای بعدی که در زمینه‌های مشابه بسته شد مثلاً قرارداد بروکسل ۱۸۷۴ مربوط به قوانین و عرف جنگ از ایران دعوت نشد و فقط دول اروپایی در قراردادها شرکت و آنها را امضا کردند.[۳]

پل فوشی[۴] که از نویسندگان به نام حقوق بین‌الملل در نیمه اول قرن حاضر است، در توجیه وضع ایران به تاریخ وقایع زمان خود پرداخته و می‌نویسد: که در ۳۱ اوت ۱۹۰۷ روسیه و بریتانیا طی موافقتنامه‌ای وضع خود را متقابلاً در برابر مسأله پرس [ایران] روشن کردند. این دو کشور ضمن اینکه تعهد کردند تمامیت ارضی ایران را مشترکاً محترم شمارند، آن را به دو منطقه نفوذ تقسیم کردند. پس از سقوط حکومت روسیه در ۱۹۱۷ نفوذ بریتانیا برتری یافت. بالاخره در ۹ اوت ۱۹۱۹ پس از مذاکرات مفصل توافقی حاصل گردید که در نتیجه آن نفوذ انگلستان در ایران بیشتر شد. فوشی سپس از قول دیگران نقل می‌کند که بر اثر این موافقتنامه، یک نوع تحت‌الحمایگی واقعی انگلستان در ایران برقرار گردید، به طوری که حتی بعضی آن را ناقض میثاق جامعه ملل به شمار آوردند، زیرا طبق ماده ۱۰ میثاق، اعضاء جامعه ملل متعهد شده بودند که استقلال سیاسی و تمامیت ارضی سایر اعضاء را محترم شمارند.[۵]

---

۱. کتاب A Treatise on International Law، تألیف ویلیام ادواردهال، چاپ اکسفورد، ششمین چاپ، سال ۱۹۰۹، صفحه ۳۹ و ۴۰.

2. Ernest Nys

۳. کتاب Droit International، تألیف ارنست نی، چاپ بروکسل، سال ۱۹۱۲، جلد اول، صفحه ۴۵.

4. P. Fauchille

۵. کتاب Traite de Droit International Public، تألیف پل‌فوشی، چاپ پاریس، سال ۱۹۲۲، جلد اول، قسمت اول، کتاب اول، فصل اول، صفحه ۲۸۳ (بند ۸ ـ ۱۸۷).

هانری بونفیس[1] تشکیل کنفرانس اول لاهه (۱۸۹۹) را کمکی برای شرکت‌دادن دول آسیایی، در حقوق بین‌الملل دانسته و می‌گوید که بر اثر این کنفرانس نه فقط ژاپن، بلکه پرس [ایران] و چین و سیام هم در آن شرکت کردند و بدین ترتیب «برای اولین بار در یک هیأت مختلط با دول اروپایی یک جا نشستند»، با وجود این خود اظهار عقیده می‌کند که شرکت دول مذکور در حقوق بین‌الملل موضوعه، تا اندازه‌ای مستلزم تجانس عادات و تشکیلات و همچنین تقابل است و آنگاه می‌گوید که: «بین دول اروپایی و دول مسلمان یا خاور دور، وحدت سنن تاریخی یافت نمی‌شود».[2]

فرانتس خون لیست نویسنده حقوقی دیگر بر این عقیده بود که در اول اوت سال ۱۹۱۴ یعنی قبل از آغاز جنگ جهانی اول، ۴۳ دولت به جامعه بین‌الملل تعلق داشتند که از آنها ۲۱ دولت اروپایی و ۲۱ دولت آمریکایی و تنها یک دولت آسیایی (ژاپن) بوده است. به نظر وی، دولتهای پرس [ایران] و چین و سیام در آن زمان کاملاً جزء جامعه بین‌الملل به شمار نمی‌آمدند. وی همین نظر را درباره دولت افغانستان و دولتهای هیمالیایی (بوتان و نپال) و دول کوچک عربی داشته است.[3]

اظهار عقیده ژان اسپیرپولس[4] مؤید وجود تردید درباره وضع بین‌المللی ایران در فاصله بین کنفرانسهای صلح لاهه (سال ۱۸۹۹ و سال ۱۹۰۷) تا تشکیل جامعه ملل در سال ۱۹۱۹ است. وی پس از بیان تاریخچه ورود ترکیه و سپس ژاپن به جامعه بین‌الملل می‌گوید: «همین طور در مورد چین و پرس [ایران] و سیام و پذیرفته شدن اینها در جامعه ملل هرگونه تردیدی را درباره وضع بین‌المللی این دولتها مرتفع می‌سازد».[5]

---

1. H. Bonfils

۲. کتاب Manuel de Droit International Public، تألیف بونفیس، چاپ پاریس، هفتمین چاپ، سال ۱۹۱۴، صفحه ۱۹ و ۲۰.

۳. کتاب Derecho Internacional Publico، تألیف لیست به زبان اسپانیایی، سال ۱۹۲۵، صفحه ۱۹. و نقل قول از کتاب Institutions Internationales، تألیف پل‌روتر، چاپ پاریس، سال ۱۹۵۵، صفحه ۵۷.

4. J. Spiropoulos

۵. کتاب Traite Theorique et Pratique du Droit International Public، تألیف ژان اسپیرپولس، چاپ

یکی دیگر از نویسندگان دیگر اروپایی که به طورکلی درباره نهضت ورود ملل مسلمان به جامعه بین‌الملل سخن گفته، حقوقدان فرانسوی لوئی لوفور[1] می‌باشد. وی مقایسه‌ای بین نهضت مسیحیت در قرن ۱۶ و نهضت اسلام، پس از جنگ اول جهانی به عمل آورده است. او می‌گوید همان طور که نهضت مسیحیت در چهار قرن پیش منجر به قطع رابطه بین حقوق بین‌الملل و مذهب گردید، پس از جنگ جهانی اول نیز بین ملل اسلامی نظیر این نهضت به وجود آمد. وی در توضیح این مطلب چنین می‌گوید: «مدت طویل مسلمانان نیز یک فرمانروای مشترک ـ امیرالمؤمنین ـ داشتند که در عین حال فرمانروای مذهبی (خلیفه) و فرمانروای دنیوی (سلطان) بود. وی به کمک شیخ‌الاسلام که تابعش بود ...... قدرت روحانی را اجراء می‌کرد و برتری او تقریباً در سراسر عالم اسلامی ـ مصر و هند و پرس [ایران] و مراکش و عربستان و تونس شناخته شده بود. در سنوات اخیر نهضتهای ملی در کشورهای اخیر غلبه یافت و شخصیت (سلطان ـ خلیفه) را از بین برد .... تا اینکه ترکها خود پس از جنگ ابتدا مقام سلطنت و سپس خلافت را از میان برداشتند ....»[2]

در اینجا نسبت به درست یا نادرست‌بودن این مقایسه بحثی نمی‌شود، ولی درباره ایران می‌توان گفت این گفتار صحیح نیست، زیرا ایران در زمان صفاریان از تحت سلطه سیاسی و در زمان صفویان از زیر نفوذ مذهبی اعراب و عثمانی خارج گردید و بنابراین درست نیست اگرایران در ردیف سایر ملل مسلمان و عرب خاور نزدیک و آفریقایی که قرنها تحت سلطه سیاسی و مذهبی عثمانی بودند ذکر شود.

به هرحال آنچه از گفته لوفور استنباط می‌شود این است که ایران حتی تا پایان جنگ جهانی اول نیز عضو جامعه دولتها به شمار نمی‌آمده است. نکته قابل توجه اینکه حتی در آستانه جنگ جهانی دوم (۱۹۳۹) یک نویسنده برزیلی به نام کلویس بویلاکا[3]، هنوز ایران، ژاپن،

پاریس، سال ۱۹۳۳، صفحه ۱۶.

1. L. Le Fur

۲. کتاب Precis Du Droit International Public، تألیف لوئی‌لوفور، چاپ پاریس، سال ۱۹۳۱، صفحه ۲۸.

3. C. Bevilaqua

چین، سیام را به عنوان اینکه چون بعضی از عقاید اساسی از فرهنگ حقوقی غرب را پذیرفته‌اند، جزء جامعه ملل ذکر می‌کند.[۱]

* * *

با اینکه ایران قبل از جنگ جهانی دوم، کاپیتولاسیون را ملغی کرد و به عنوان کشوری مستقل در جنگ دوم شرکت نمود و هم ردیف کشورهای دیگر به سازمان ملل متحد وارد شد، مع‌ذلک باز هنوز تا سالهای گذشته نکته ابهامی درباره وضع بین‌المللی ایران نزد بعضی از نویسندگان حقوقی باقی بود.

مارسل سیبر[۲] استاد دانشگاه پاریس، پس از جنگ جهانی دوم در تألیف خود نخست به عقیده بعضی حقوقدانان اشاره می‌کند که وضع ایران را بر اثر قرارداد ۱۹۱۹ به شبه تحت‌الحمایگی[۳] تعبیر کرده بودند، ولی خود انعقاد قرارداد ایران و شوروی در سال ۱۹۲۱ را که براساس مساوات و تقابل کامل بود و همچنین تعقیب سیاست انعقاد موافقتنامه‌ها[۴] را توسط دولت ایران، دلیل بر این می‌دانست که ایران به مرور تحت رژیم حقوق بین‌الملل قرار گرفته است.

مارسل سیبر سپس به وقایع جنگ دوم و اشغال خاک ایران از طرف دول متفق اشاره نموده و پیش‌بینی می‌کند که ایران به علت ضعف قدرت دفاعی، برای مدتی زیر نفوذ یا مورد تحت‌الحمایگی یا خراجگذاری[۵] قرار گیرد.[۶]

ژرژ سل[۷] نویسنده پیشرو و معاصر فرانسوی و استاد حقوق بین‌الملل نیز پس از جنگ جهانی دوم و علی‌رغم شرکت ایران در سازمان ملل متحد و اکثر سازمانهای بین‌المللی، باز در

---

۱. کتاب Derecho International Publico، تألیف کلویس بویلاکا، به زبان پرتغالی، چاپ ریودوژانیرو، سال ۱۹۳۹، صفحه ۱۰.

2. Marcel Sibert

3. Quasi-Protectorat

4. Politique D'Accords

5. Vassalite

۶. کتاب Traite de Droit International Public، تألیف مارسل سیبر، چاپ پاریس، سال ۱۹۵۱، جلد اول، صفحه ۱۷۲ و ۱۷۳.

7. Georges Scelle

اینکه ایران کشوری کاملاً مستقل باشد، اظهار تردید کرده بود.

قرارداد (اجازه استفاده مستشاران نظامی آمریکا در ایران از مصونیتها و معافیتهای کنوانسیون وین ـ مصوب ۲۰ آبان ماه ۱۳۴۳) که در حقیقت تحمیل یک نوع رژیم خاص از کاپیتولاسیون بر دولت ایران بود و تا هنگام واژگون شدن رژیم سابق اعتبار داشت و اجراء می‌شد، تا اندازه‌ای مؤید نظر نویسندگان اخیرالذکر می‌تواند باشد.

پیامدهای رژیم کاپیتولاسیون

بعداً رژیم کاپیتولاسیون، دستاویزی برای دولتهای بزرگ و استعمار شد، تا بدین وسیله در امور داخلی کشورهای کوچک و ضعیف دخالت کنند، تا به جایی که اتباع یک کشور تحت رژیم کاپیتولاسیون برای برخورداری از مزایا و مصونیتهای خارجیان در کشور خود، خویشتن را به تابعیت دولت خارجی درآورده و تحت حمایت آن قرار می‌گرفتند.

وقایعی که در قضیه گریبایدوف، نماینده روسیه تزاری در تهران روی داد و منجر به قتل وی گردید، دلیل گویایی است بر آنچه گفته شد.

فکر حمایت از اتباع در برابر قوانین سایر کشورها، ....، همیشه بین کشورهایی که سیستمهای حقوقی مختلف دارند، وجود داشته و هنوز هم دولتها مایل نیستند قوانین دیگران در مورد اتباع آنها که در کشوری دیگر هستند اجرا شود و یا طبق قوانین و رسوم دیگران مورد قضاوت قرار گرفته و مجازات شوند.

در سالهای پیش، موضوع محاکمه و مجازات یک ایرانی به نام طالب یزدی که در ایام حج طبق قوانین مرسوم و معتبر در عربستان سعودی محاکمه و گردن زده شد، به درست یا نادرست مورد تنفر دولت و مردم ایران قرار گرفت و در مطبوعات انعکاسی نامساعد و گسترده یافت.

نکته دیگر که در این زمینه می‌توان افزود، این است که اگر روزی حقوق بشر به طور جهانی لازم الاجراء گردد، بسیاری از نگرانی دولتها در زمینه حفاظت اتباع خود، در کشورهای

دیگر مرتفع خواهد گردید.

امروز، سیستمهای حقوقی و قوانین کشورها هنوز در بسیاری زمینه‌ها با یکدیگر اختلاف دارند، چنانکه مجازات اعدام در بسیاری از کشورها اجرا می‌شود، درحالی که در بسیاری دیگر از کشورها این مجازات منسوخ گردیده است.

بی‌مناسبت نیست خبر زیر که در روزنامه همشهری در شماره ۱۷ آبان ۱۳۷۳ درج گردیده بود، نقل گردد؛ عنوان خبر این بود: «۴ نیجریایی در مکه معظمه گردن زده شدند ...» و در متن خبر آمده بود: «در هشت ماه گذشته ۵۰ نفر در عربستان، به جرم قتل، زنا، معاملات مواد مخدر، در ملاء عام گردن زده شده‌اند. بیشتر این عده خارجیانی هستند که به منظور کارکردن به عربستان رفته بودند».

شاید قوانین قصاص و تعزیرات جمهوری اسلامی نیز، برای بعضی دولتها که به اصول و قواعد اسلامی آگاهی ندارند، شگفت می‌نماید.

لغو رژیم کاپیتولاسیون

رژیم کاپیتولاسیون به مرور طی قرن حاضر لغو گردید. الغاء کاپیتولاسیون، همزمان بود با پذیرش و یا اقتباس سیستم حقوقی اروپایی از طرف کشورهایی که تحت انقیاد کاپیتولاسیون بودند. ژاپن نخستین کشوری بود که در سالهای ۱۸۹۴ و ۱۸۹۹، با تجدید تشکیلات اداری و قضایی خود، توانست رضایت خارجیانی را جلب کرده و از قید کاپیتولاسیون آزاد گردد. پس از آن دولت ترکیه که جانشین امپراطوری عثمانی شده در سال ۱۹۲۳ با تجدید تشکیلات خود و دنباله‌روی از اروپا در تمام زمینه‌ها از بند کاپیتولاسیون آزاد شد. سیستم کاپیتولاسیون بعداً به ترتیب در تایلند، سال ۱۹۲۷، در ایران، سال ۱۹۲۸، در مصر، سال ۱۹۳۷ و در چین سال ۱۹۴۳ لغو گردید. آخرین مورد، الغاء رژیم کاپیتولاسیون، سال ۱۹۶۲ بود که دولت انگلستان به طور یک‌جانبه از حقوق کاپیتولاسیون که در امیرنشین مسقط و عمان اعمال می‌کرد، صرفنظر نمود.

«در ایران، تاریخ برقراری رژیم کاپیتولاسیون با توسعه تدریجی این رژیم در کشورهای

مسلمان خاور نزدیک مخلوط است». «در سال ۱۹۲۸، با ایجاد نظم اداری و سیستم قضایی مترقی، دولت ایران اروپایی‌ها را برای لغو کاپیتولاسیون تحت فشار گذاشت و مذاکراتی بین آنها شروع شد که به امضا یک موافقتنامه موقت در سال ۱۹۲۸ بین ایران و فرانسه منتهی شد. پیش از تأسیس وزارت دادگستری و وضع قوانین جدید عرفی، دادگاههای شرع و حقوق اسلامی در همه مسائل صلاحیت داشتند، به موجب بند ۳ ماده ۲ آن موافقتنامه احوال شخصیه اتباع طرفین در کشور یکدیگر، تابع قوانین کشور متبوع آنها شد. در نامه‌ای که در همان سال پیش از امضاء موافقتنامه از وزیر امورخارجه ایران به وزیر مختار فرانسه در تهران نوشته شد، اطمینان داده شده است که اتباع فرانسه در دادگاههای عرفی و هیچ قانون دیگری غیر از قوانین عرفی درباره آنها صلاحیت نخواهد داشت .....»

نقل قول از جزوه استنسیل (حقوق دیپلماتیک)، تقریر دکتر جواد صدر، صفحه ۱۶۵ و ۱۶۶.

کاپیتولاسیون با پوششی دیگر

چنانکه گفته شد، رژیم کاپیتولاسیون در سال ۱۹۲۸ در ایران ملغی گردید، ولی دهها سال بعد، مجدداً رژیم مشابهی از طرف دولت آمریکا و با موافقت دولت ایران، در روابط دو کشور برقرار شد.

طبق قراردادی که در سال ۱۳۴۳ بسته شد، نظامیان آمریکایی که به خدمت دولت ایران درآمده بودند، و خانواده آنان از بسیاری از امتیازات، اعم از مصونیتها و معافیتهای دیپلماتیک که در کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) و کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی (۱۹۶۳) برای دیپلماتها و کنسولها شناخته شده بود، استفاده می‌کردند.

کنوانسیونهای وین، از نظر عرف و عمل، شامل دیپلماتها و کنسولهای دولتی در کشور دیگر است. اینان حرفه معینی دارند و تعدادشان در کشورهای یکدیگر حدود ده یا بیست یا پنجاه و در موارد استثنایی ممکن است بیشتر باشد. در حالی که، تعداد نظامیان آمریکایی با

خانواده‌شان ـ که آنان نیز مشمول قرارداد بودند، متجاوز از چهل هزار و یا به قولی نزدیک به پنجاه هزار نفر بود و اینها همه مشمول مصونیتها و معافیتهای دیپلماتیک یا کنسولی می‌شدند.

در این زمینه، مقاله گویایی در (نشریه وزارت امورخارجه) ایران تحت عنوان (کنوانسیون وین به روایت آمریکا)، در اوایل انقلاب، به چاپ رسیده بود که قسمتهایی از آن عیناً نقل می‌گردد:

«قانونی به مجلس بردند که در آن اولاً ما را ملحق کردند به «پیمان وین» [منظور کنوانسیون وین ۱۹۶۱ درباره روابط دیپلماتیک است]، و ثانیاً الحاق کردند به آنکه تمام مستشاران نظامی آمریکا با خانواده‌هایشان با کارمندان اداره‌هایشان با خدمه‌شان و با هر کس که به آنها بستگی دارد، از هر جنایتی که در ایران بکنند مصون هستند». (نقل از بیانات امام خمینی ـ سخنرانی ۱۳ آبان ۱۳۴۲).

نویسنده پس از این نقل قول، اضافه می‌کند: «کنوانسیون وین به این منظور تدوین شد که مزایا و معافیتهایی که «مأموریت دیپلماتیک» به صورت عرف و عادت بین‌المللی و در چهارچوب قراردادهای دوجانبه از آن برخوردار بود، به صورت مدونی عرضه شود. اعطای این مزایا و معافیتها تنها به خاطر حسن اجرای امور مأموریتهای دیپلماتیک بوده است و زمانی که مأموریت دیپلماتیک از این مزایا و معافیتها سوء استفاده می‌کند و در خارج از حوزه وظایف مقرر به فعالیت می‌پردازد، در حقیقت کنوانسیون وین را نقض کرده است. ماده یک کنوانسیون وین افرادی را که می‌توانند از حقوق و مزایای دیپلماتیک برخوردار شوند امضاء نموده و فقط امضاء مأموریت ...... از این حقوق برخوردار می‌شوند، لیکن در رابطه بین ایران و آمریکا زیر پوشش کنوانسیون وین، شمار اعضای دیپلماتیک و سایر کسانی که از مزایا و معافیتهای این کنوانسیون برخوردار بودند با احتساب خانواده‌هایشان شاید به مرز ۵۰/۰۰۰ [پنجاه‌هزار] نفر رسیده باشد ...... و حتی در پاره‌ای از موارد شرکتهای آمریکایی را هم از مزایا و معافیتهای دیپلماتیک برخوردار نموده‌اند».

نویسنده در دنبال این مطالب به تعدیات و سوء استفاده‌هایی که از این قرارداد شده بود،

اشاره کرده است که از جمله یادداشت سفارت آمریکا را مثال آورده که در سال ۱۳۴۸ گروهبان دوم .... را که متهم به نزاع گردیده «از مصونیت جناب آقای سفیر کبیر برخوردار» دانسته است. و یا به گزارشهای مقامات گمرک مهرآباد استناد می‌کنند که به موجب آنها، در سالهای ۱۳۵۴ و ۱۳۵۵ متجاوز از هزاروپانصد هواپیمای آمریکایی محمولات خود را بدون اطلاع گمرک و با استفاده از معافیتهای گمرکی بار خود را تخلیه و به مراکز مصرف انتقال داده بوده‌اند.

(نشریه *وزارت امورخارجه*، دوره جدید، *شماره ۳۸ بهمن ماه ۱۳۵۸*، *تحت ستون (نکته‌ها و اندیشه‌ها)*، به *قلم جلیل ظهیرنیا*.

بدیهی است، برای این تعداد اشخاص و امتیازاتی با چنین وسعت، درحالی که کار آنان با شغل دیپلماتیک هم ارتباطی نداشته است، نمی‌توان عنوان دیگری جز (کاپیتولاسیون) ولی با پوششی دیگر، قائل شد.

مع‌ذلک، نظیر این امتیازات به عده‌ای معدود و زمانی محدود برطبق یک یادداشت تفاهم، از طرف دولت بنگلادش به نظامیان آمریکایی داده شد. خبری راجع به این موضوع که در تاریخ ۳۱ اردیبهشت ۱۳۷۰ در روزنامه اطلاعات به چاپ رسید چنین است:

«داکا، خبرگزاری جمهوری اسلامی: براساس یادداشت تفاهمی که دیروز بین بنگلادش و آمریکا به امضاء رسید، نیروهای نظامی آمریکا که برای امدادرسانی به آسیب دیدگان از توفان بنگلادش وارد این کشور شده‌اند، از مصونیت دیپلماتیک برخوردار خواهند بود.

ابوالحسن معاون وزارت خارجه بنگلادش و «ویلیام بی‌میلام» سفیر آمریکا در داکا، این یادداشت تفاهم را به نمایندگی از سوی دولتهای متبوع خود امضاء کردند. این نخستین بار است که بنگلادش در تاریخ موجودیت خود، چنین یادداشت تفاهم را با یک کشور خارجی به امضاء می‌رساند.»

توسعه امتیازات دیپلماتیک، اعم از مصونیتها و معافیتها، در خارج از چهار دیوار مقررات کنوانسیون روابط دیپلماتیک، غیر از اینکه نوعی کاپیتولاسیون محسوب می‌شود، باید بدعتی در جهت تضعیف و ابتذال دیپلماسی و وظایف دیپلماتها به شمار آورد.

فصل ششم
ترمینولژی حقوق کنسولی

هر متن حقوقی مرکب از اصطلاحاتی است که خاص آن رشته حقوقی است و دانستن مفهوم این اصطلاحات کلید درک مطالب می‌باشد. یک لغت و یا یک اصطلاح در رشته‌های مختلف حقوق ممکن است معانی متفاوتی داشته باشد، به همین دلیل لازم دیده شد، که در پایان این تألیف بعضی از لغات و اصطلاحات کنسولی تعریف شود تا فهم مطالب آسان‌تر گردد.

در این ترمینولژی، به بعضی از سهوها و اشتباههایی که در ترجمه رسمی متن کنوانسیون دیده می‌شود اشاره گردیده است و در مواردی هم اصطلاحات مناسب‌تر ارائه شده، این انتقادها براساس سلیقه نگارنده است و اصراری در قبولاندن آنها نیست. نظم این مجموعه لغات و اصطلاحات براساس تشابه و تسلسل موضوعات است زیرا راه دیگری به نظر نرسید.

اصطلاحاتی که در این ترمینولژی حقوق کنسولی توضیح گردیده، از متن (کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی) گرفته شده است. برای سهولت مطالعه و مقایسه، لغات و اصطلاحات فارسی با برابریهای فرانسوی و انگلیسی آنها ذکر گردیده است.

۱ ● دولت — ETAT / STATE

شخص حقوقی، در حقوق بین‌الملل است. (دولت) بنابر تعریف رایج تشکیل شده است از: جمعیت معین، در سرزمین محدود با حکومت واحد و مستقل. دولت با این مفهوم طی قرن شانزدهم ابتدا در قاره اروپا و سپس در سایر قاره‌ها پدید آمد و جهانگیر شد.

نهاد کنسولی به مفهوم جدید، از مؤسسات دولتی است که همراه با پیدایش دولتها به وجود آمد. در زبان فرانسه و انگلیسی، حرف اول دولت را با حروف بزرگ می‌نویسند. در زبان

فارسی، گاه کلمه (دولت) را به جای (حکومت) به کار می‌برند که درست نیست. حکومت برابر گاورن منت[1] (فرانسوی) و جزئی از اجزای تشکیل‌دهنده دولت است و در زبان حقوقی نباید این دو اصطلاح را به جای یکدیگر به کار برد.

در ترجمه رسمی منشور ملل متحد بارها لغت ETAT به کلمات دیگر ترجمه شده است. (چنانکه در مواد ۲-۳-۴-۱۲-۵۳-۵۴-۷۹-۸۰-۸۲-۹۳-و ۱۱۱ به (کشور) و در مواد ۲ و ۴ به (مملکت) ترجمه گردیده است).

در گذشته دور و قبل از پیدایش دولتها، روابط کنسولی وجود داشت ولی اساس این روابط بین افراد بود ولی امروزه فقط دولتها هستند که نزد یکدیگر پست کنسولی تأسیس می‌کنند و حق فرستادن و پذیرفتن مأمورین کنسولی را دارند و هیچ سازمان یا مؤسسه بین‌المللی دیگر از چنین حقی برخوردار نیست.

۲ ● دولت فرستنده

ETAT D'ENVOL
SENDING STATE

اصطلاحاً در حقوق کنسولی به دولتی گفته می‌شود که پست کنسولی را در کشوری دیگر تأسیس می‌کند و اعضا پست کنسولی را به این عنوان، به آن کشور می‌فرستند. نکته قابل توجه اینکه، اگر دولتی عضوی راکه در پست کنسولی خود در کشور دیگر منصوب می‌کند، مقیم در محل، یعنی در همان حوزه کنسولی باشد، باز به آن دولت اصطلاحاً «دولت فرستنده» گفته می‌شود، گرچه این اصطلاح در چنین مواردی، نه از نظر لغت و نه از نظر معنی درست نیست، ولی به هرحال معنای قراردادی است.

در مورد ارسال کیسه کنسولی یا اعزام پیک کنسولی که در هر دو حال دولت فرستنده ممکن است خود دریافت کننده کیسه کنسولی بوده و یا خود مقصد پیک کنسولی باشد. چنانکه در (کنوانسیون درباره وضع پیک دیپلماتیک و کیسه دیپلماتیک که همراه پیک دیپلماتیک نباشد) ـ سال ۱۹۸۹ ـ طی ماده ۳ بند سوم، چنین آمده است:

---

1. Gouvernement

«دولت فرستنده به دولتی اطلاق می‌گردد که کیسه از آنجا و یا از جانب نمایندگیها، پستهای کنسولی و یا هیأتهای نمایندگی‌اش فرستاده می‌شود». بنابراین تعریف، دولت فرستنده ممکن است که خود دریافت‌کننده کیسه‌های کنسولی باشد که به مقصد آن ارسال می‌گردد.

۳ ● دولت پذیرنده

ETAT DE RESIDENCE
RECIEVING STATE

اصطلاحاً در حقوق کنسولی به دولتی گفته می‌شود که یک پست کنسولی در آنجا از طرف دولت فرستنده تأسیس می‌گردد و اعضا آن پست را به این عنوان در سرزمین خود، می‌پذیرد.

از دولت پذیرنده و دولت فرستنده، درکنوانسیون روابط کنسولی تعریفی نشده است. در (کنوانسیون درباره وضع پیک دیپلماتیک و کیسه دیپلماتیک که همراه پیک دیپلماتیک نباشد) - سال ۱۹۸۹ - اصطلاح (دولت پذیرنده) در رابطه با کیسه کنسولی و پیک کنسولی چنین تعریف شده است (طی ماده ۳ بند چهارم): اصطلاح «دولت پذیرنده به دولتی اطلاق می‌شود که در سرزمین خود کیسه‌های دیپلماتیک نمایندگیهای پستهای کنسولی و یا هیأتهای نمایندگی را دریافت و یا از قلمرو خود ارسال می‌نماید».

چنانکه از این تعریف برمی‌آید، دولت پذیرنده ممکن است خود فرستنده کیسه‌های کنسولی باشد که خود مبداء آن است.

۴ ● دولت ثالث

ETAT TIERS
THIRD STATE

در اصطلاح حقوق کنسولی به دولتی گفته می‌شود که نه دولت فرستنده (اعضای کنسولی) است و نه دولت پذیرنده (آنان).

دولت ثالث بر این مفهوم بنابر محتویات کنوانسیون دو حالت مختلف ممکن است داشته باشد:

۱. دولت ثالث بدون هیچگونه ارتباط با دولتهای فرستنده و پذیرنده در نظر گرفته شود.

در این صورت، به موجب ضوابط کنوانسیون روابط کنسولی، دولت ثالث نسبت به اعضاء پستهای کنسولی و کیسه کنسولی و پیک کنسولی دولتهای دیگر که از سرزمین آن عبور می‌کند، تعهداتی دارد که باید طبق آنها عمل کند. (موضوع ماده ۵۴ کنوانسیون)

۲. مفهوم دیگر دولت ثالث آن است که به طریقی با دولت فرستنده یا پذیرنده مربوط باشد. مثلاً پست کنسول دولت فرستنده با موافقت دولت پذیرنده در سرزمین دولت ثالث امور کنسولی انجام دهد (موضوع ماده ۷ کنوانسیون) یا پست کنسولی دولت فرستنده با موافقت دولت پذیرنده امور کنسولی دولت ثالث را در حوزه خود انجام دهد (موضوع ماده ۸ کنوانسیون) و یا دولت ثالثی، در هنگام قطع روابط بین دولت فرستنده و پذیرنده با توافق طرفین حافظ منافع یک یا هر دوی آنها در سرزمین یکدیگر باشد. (موضوع ماده ۲۷ بند اول ـ تبصره (ب) و (ج).

۵ ● ملت ـ دولت

NATION / NATION

ملت در اصل و به معنی لغوی به گروهی از مردم گفته می‌شود که دارای علائق مشترک نژادی باشند. ملت مفهوم حقوقی خاصی ندارد و موضوع حقوق بین‌الملل هم نیست. در حقوق بین‌الملل و در حقوق کنسولی، ترکیب‌هایی از لغت ملت وجود دارد ولی در همه جا منظور از آن (دولت) است.

در زبانهای آنگلوساکسن، (ملت) مترادف (دولت) به کار می‌رود و به مرور این اختلاط به همه زبانها راه یافته است، چنانکه در زبان فارسی نیز چنین است. برای مثال، در عنوان دو سازمان جهانی در قرن حاضر که دولتهای انگلستان و آمریکا در تأسیس آنها نقش اصلی را داشتند، (ملل) به جای (دول) به کار رفته است، که یکی جامعه ملل[1] و دیگری سازمان ملل متحد[2] می‌باشد. با اینکه این هر دو سازمان مرکب از دولتها بوده و هستند و ملتها را به این سازمانها راه نبوده و نیست، مع‌ذلک نام (ملل) را در خود دارند. گرچه صحیح‌تر بود اگر اینها

1. Leaque of Nations

2. United Nations Organization

(جامعه دول) و (سازمان دول متحد) نامیده می‌شدند. در نامگذاری سایر سازمانها و آژانسهای تخصصی و مؤسسات که بین دولتها تشکیل گردیده، به همین روش رفتار شده است. حقوق بین‌الملل[1] هم حقوق حاکم بر روابط بین دولتها را بیان می‌کند، نه ملتها را.

در مقدمه کنوانسیون، در پاراگراف سوم سخن از «روابط دوستانه بین ملتها» رفته است که در اصطلاح فرانسوی انترلس پیز[2] و در انگلیسی امانگ نیشنز[3] ذکر شده و چون موضوع به سیستم حکومتی و اجتماعی مربوط است، بهتر این است که به جای (ملت) همانند اصطلاح فرانسوی به (کشور) ترجمه شده و «روابط دوستانه بین کشورها» گفته شود.

برای تأیید این مطلب باید اضافه کرد که در:

(کنوانسیون وین درباره نمایندگی دول در روابط خود با سازمانهای بین‌المللی جهانی) که در تاریخ ۱۴ مارس ۱۹۷۵ به امضاء رسید، طی ماده اول که تعریف اصطلاحات است به روشنی گفته شده است که «اصطلاح (سازمان بین‌المللی) به سازمانهای بین‌الدول اطلاق می‌شود».

۶ ● تابعیت

NATIONALITE
NATIONALITY

علقه سیاسی بین اشخاص یا دولت متبوعشان است. اصطلاح فارسی (تابعیت) کاملاً رسای معنی است ولی کلمات خارجی که برابر (تابعیت) هستند، مفهوم مورد نظر را به خوبی نمی‌رسانند، زیرا این کلمات مفهومی از ملیت به معنی نژادی را در بردارند و رابطه حقوقی و سیاسی اشخاص را با دولت بیان نمی‌کنند. در حقوق کنسولی مسأله تابعیت از دو نظر مورد توجه قرار می‌گیرد:

یکی اینکه بزرگترین و مهمترین وظایف کنسولی، از قدیم‌الایام حمایت از اشخاصی است که تابعیت کشور فرستنده را دارند (موضوع ماده ۵ کنوانسیون)

دیگر اینکه مسأله تابعیت اعضای پست کنسولی، تابع ضوابط خاصی است که در

---

1. Law of Nations و یا International Law
2. Entre Les Pays
3. Among Nations

کنوانسیون دقیقاً تعیین گردیده است (موضوع ماده ۷۱ کنوانسیون)

تابعیت شامل کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی می‌باشد و در مورد اشیاء و وسائط نقلیه (اتومبیل، کشتی و هواپیما) نیز به کار می‌رود. در مورد وسائط نقلیه، تابعیت به کشور محل ثبت آنها مربوط است.

۷ ● اتباع

RESSORTISSANTS
NATIONALS

(تبعه) مترادف است با (اتباع). تبعه جمع تابع است و نباید به معنی مفرد (چنانکه در زبان فارسی رایج است) به کار برده شود. مثلاً درست نیست گفته شود فلان کس تبعه فلان کشور است بلکه باید گفت «از تبعه فلان کشور است». علت درهم شدن لغات در این مورد آن است که در فارسی لغت مفرد برای تبعه یا اتباع به مفهومی که منظور ماست وجود ندارد و لغت (تابع) به معنی (یکیَ از اتباع) به کار نمی‌رود و معنی دیگر دارد.

اتباع کشور ممکن است اشخاص طبیعی (یا حقیقی) و یا اشخاص حقوقی باشند. موضوع اتباع در مواد ۵ و ۳۶ و ۳۷ و ۷۱ مورد بحث قرارگرفته و ضمناً پروتکل اختیاری مربوط به تحصیل تابعیت ضمیمه کنوانسیون است. در ماده ۵ که عنوان (وظایف کنسولی) را دارد، سخن از کشتی‌ها و ناوهایی است که «ملیت»[1] دولت فرستنده را دارند. بدیهی است که در این مورد نیز که مسأله هم‌نژادی مطرح نیست، بهتر است کلمه «تابعیت» گفته شود، چنانکه در ترجمه نیز همین کلمه به کار رفته است.

۸ ● مساوات حاکمیت دولتها

EGALITE SOUVERAINE DES ETATS
SOUVEREIGN EQUALITY OF STATE

مقصود این است که همه دولتها از نظر حاکمیت مساوی هستند. حاکمیت عبارت است از قدرتی که حکومت بلامنازع در سرزمین خود و نسبت به مردم خود (اتباع) اعمال می‌کند. مساوات حاکمیت از فرضیات اولیه حقوق بین‌الملل است که هنوز به اعتبار حقوقی خود باقی

1. Nationality یا Nationalité

است و در مقدمه منشور ملل متحد در مقدمه و طی مواد اول و دوم ذکر آن رفته و جزء اصول سازمان ملل متحد درآمده است. در مقدمه کنوانسیون روابط کنسولی نیز بر این اصل که به صورت «تساوی مطلق دولتها» بیان شده تأکید گردیده است و بسیاری از مواد کنوانسیون که در آنها رضایت و توافق دولتها شرط شده، مبتنی بر همین اصل می‌باشد.

شگفت اینکه، اصطلاح خارجی که درست برابر «مساوات حاکمیت دولتها» است در ترجمه فارسی متن رسمی کنوانسیون به «مساوات مطلق دولتها» ترجمه شده است، چنانکه معلوم است، در متن اصلی ساورین[1] که برابر با «حاکمیت» است آمده و این یک اصطلاح حقوقی می‌باشد و دارای معنی روشن و دقیقی است، بنابراین ترجمه آن به «مطلق» کاملاً نارسا و نادرست است.

۹ ● رضایت متقابل (دولتها)

CONSENTEMENT MUTUEL
MUTUAL CONSENT

با توجه به اینکه کنوانسیون براساس مساوات و حاکمیت دولتها تدوین شده، بنابراین اساس بسیاری از قواعد و مقررات آن بر تراضی طرفین (دولت فرستنده و دولت پذیرنده) نهاده شده است.

گاه رضایت متقابل به صورت تصمیم یک طرف و قبول آشکار یا عدم مخالفت طرف مقابل بیان شده است. کثرت موارد لزوم رضایت متقابل دولتها راکه دلیل ارج‌نهادن بیش از اندازه به مساوات و حاکمیت دولتهاست، باید از نقاط ضعف کنوانسیون به شمار آورد و این نیز ناشی از اوضاع و احوال بین‌المللی در زمان تدوین و جوّ کنفرانس که در جریان جنگ سرد تشکیل شد، بوده است.

۱۰ ● رضایت صریح

LE CONSENTEMENT EXPRÈS
THE EXPRESS CONSENT

رضایت یا موافقت یک دولت است که به صراحت، مثلاً به صورت کتبی اظهار شود.

---

1. Souveraine

این نوع رضایت در مواردی است که موضوع مورد رضایت عواقب مهم و یا اهمیت خاصی داشته باشد. مثلاً در مورد صرفنظر از مصونیت اعضاء پست کنسولی از طرف دولت فرستنده. (موضوع ماده ۴۵ کنوانسیون).

۱۱ ● رضایت قبلی

LE CONSENTEMENT PREALABLE
THE PERIOR CONSENT

رضایت یا موافقتی است که قبل از یک اقدام یا یک انتصاب از دولت مقابل کسب شود، مثلاً تأسیس پست کنسولی یا تعیین حوزه کنسولی و یا انتصاب رئیس پست کنسولی که از قبل رضایت و موافقت دولت پذیرنده کسب می‌گردد.

۱۲ ● موافقتنامه‌های بین‌المللی

ACCORDS INTERNATIONAUX
INTERNATIONAL AGREEMENTS

نوعی قرارداد بین دولتهاست که مطالب آن از نظر بین‌المللی دارای اهمیت زیاد نیست و معمولاً طرفهای آن از دو دولت تجاوز نمی‌کند. قراردادهایی که بین دولتها در زمینه کنسولی بسته می‌شود، معمولاً از نوع موافقتنامه است و در آن نسبت به استقرار روابط و تأسیس پست کنسولی و امتیازات کنسولی در چهار دیوار کنوانسیون و یا خارج از آن توافق می‌شود. این موافقتنامه‌ها که مسائل کنسولی را در بردارند ممکن است عنوان (موافقتنامه کنسولی) را داشته باشند و یا تحت عنوان موافقتنامه مودت یا بازرگانی و موافقتنامه‌هایی با عناوین دیگر گنجانیده شوند.

کنوانسیون روابط کنسولی جایگزین موافقتنامه قبلی در زمینه کنسولی نبوده و اینها همچنان به اعتبار خود باقی مانده‌اند و ضمناً کنوانسیون مانع انعقاد موافقتنامه‌هایی که بعداً در تأیید یا تکمیل یا توسعه قلمرو اجرایی محتویات این کنوانسیون باشد، نیست. (موضوع ماده ۷۳ کنوانسیون)

۱۳ ● عرف

COUTUME
CUSTOM

عرف به قواعدی گفته می‌شود که به صورت نوشته تدوین نشده ولی بر اثر مشابه دولتها و به مرور زمان و برحسب تکرار، در روابط بین‌الملل پدید آمده است. قواعد عرفی از منابع مهم حقوق بین‌الملل، و از جمله حقوق کنسولی بوده است. اعتبار قواعد عرفی در حدود قواعد قراردادی است و در همان حد از ضمانت اجراء برخوردار است. اکثر قواعد و مقرراتی که در کنوانسیون روابط کنسولی آمده است، در اصل جزء قواعد و مقررات عرفی و رایج در روابط بین‌الملل بوده است. کمیسیون حقوق بین‌الملل که مأمور تهیه و تدوین که روابط کنسولی بود، با کوشش خود قواعد و مقررات عرفی کنسولی را گردآوری و تنظیم کرد و به صورت طرحی درآورد که در کنفرانس وین ۱۹۶۳ با اصلاحاتی به تصویب رسید و با عنوان (کنوانسیون) به صورت کد مدونی فراهم گردید.

طی ماده ۱۰ کنوانسیون، در ترجمه فارسی متن ماده مذکور، اشاره به عرف شده است درحالی که در متن خارجی آن سخنی از عرف نیست، بلکه کلمه یوزیج[1] به کار رفته است که معنی غیر از عرف دارد و باید به (رسوم) ترجمه شود.

در مقدمه کنوانسیون آمده است که در مورد مسائلی که صریحاً تکلیف شده است قواعد (عرفی) حقوق بین‌الملل همچنان حاکم خواهد بود.

۱۴ ● قوانین

LES LOIS
THE LAWS

(قانون) به صورت مفرد، معانی متعدد دارد و در هر یک از رشته‌های علوم به مفهوم خاصی به کار می‌رود. در کنوانسیون روابط کنسولی، در مواردی به (قوانین) به صورت جمع، اشاره شده و منظور از آن قواعدی است که به صورت مواد تدوین شده و پس از طی تشریفات لازم، طبق مرسوم هر کشور، از مراجع قانونگذاری گذشته و از طرف مقامات مربوطه امضاء و انتشار یافته باشد. از نظر کلی حقوقی، قلمرو اعتبار قوانین هر کشور، اصولاً قلمرو داخلی همان

---

1. Usages

کشور است، ولی در روابط کنسولی و درکنوانسیون مربوط، در دو مورد به قوانین کشورها رجوع شده است:

یکی در مواردی که بعضی مسائل مربوط به امور کنسولی، به قوانین داخلی هر کشور واگذار شده است. مثلاً نحوه انتصاب مأمورین کنسولی (موضوع ماده ۱۰ کنوانسیون). دیگر اجراء بعضی قوانین کشور فرستنده در قلمرو کشور پذیرنده، توسط پستهای کنسولی. برای مثال، اجراء قوانین مربوط به احوال شخصیه در مورد اتباع (موضوع ماده ۵ کنوانسیون).

۱۵ ● مقررات

REGLEMENTS
REGULATIONS

مقررات که همیشه به صورت جمع به کار می‌رود، مفهوم دقیق و روشنی ندارد و دامنه آن بسیار وسیع است. مقررات می‌تواند شامل قوانین، تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعملها و سایر دستوراتی که دارای ضمانت اجراء است باشد.

قواعد[1] و اصول[2] مفهومی کلی‌تر از مقررات و قوانین (Lois) مفهومی رسمی‌تر و دقیق‌تر و معتبرتر از آن را دارند. درکنوانسیون، به کرات به دنبال (قوانین)، مقررات ذکر شده است که منظور قوانین و مقررات داخلی کشورهاست.

۱۶ ● رسوم

USAGES
USAGES

رسوم، جمع رسم[3] است و آن مجموعه قواعدی است که اساس و منشأ پیدایش آنها رسم و یا رسوم می‌باشد. بعضی از رسوم جنبه بین‌المللی داشته و بعضی دیگر فقط در داخله یک کشور مرسوم است.

قواعدی که از رسوم ناشی می‌شوند اعتبار و استحکام قواعد قراردادی و عرفی را ندارند و با اینکه در عمل اجراء می‌شوند ولی از ضمانت اجراء برخوردار نیستند. در حقوق داخلی نیز

1. Normes
2. Principes
3. Usage

رسوم ارزش و اعتبار قوانین و مقررات را ـ چنانکه شرح آنها داده شده است ـ ندارند.

در ماده ۱۰ کنوانسیون، طی بند دوم که نحوه انتصاب و پذیرش رئیس پست کنسولی مطرح است تعیین آن را «به ترتیب طبق قوانین و مقررات و رسوم دولت فرستنده و دولت پذیرنده» واگذار کرده است.

در این ماده با ذکر جمله «به ترتیب» در حقیقت بالاتر بودن درجه اعتبار (قوانین) نسبت به (مقررات) و برتری مقررات در مقایسه با (رسوم) بیان گردیده است. در متن فارسی ماده ۱۰ کنوانسیون، به جای رسوم که برابر یوزیج[1] است، لغت عرف که بـه زبـانهای خـارجـی بـرابـر کاستوم[2] است آورده شده که کاربرد نابجا و نادرستی است.

۱۷ ● کنوانسیون

CONVENTION
CONVENTION

یکی از انواع قرارداد است که درآن قواعد مقررات عمومی و بین‌المللی که دامنه اعتبار آن وسیع و گاه جهانی است گنجانیده می‌شود. در ترجمه فارسی گاه کنوانسیون را برابر قرارداد و یا عهدنامه می‌آورند ولی اصطلاح کنوانسیون ارجح است و امروزه در زبان حقوقی فارسی پذیرفته شده است. کلمه (کنوانسیون) در عنوان (کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی) به‌کار رفته است. ولی در مورد کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک، لغت (کنوانسیون) به (قرارداد) ترجمه شده است.

۱۸ ● کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی

CONVENTION DE VIEN SUR LES RELATIONS CONSULAIRE
VIENNA CONVENTION ON CONSULAR RELATIONS

این عنوان چنانکه هست و باشد باشد، به طور رسمی ترجمه شده و به تصدیق مجلس شورای ملی وقت رسیده و رسمیت دارد. این کنوانسیون در کنفرانس وین سال ۱۹۶۳ به تصویب رسید. پس از گذراندن تشریفات لازم، مقررات این کنوانسیون از تـاریخ ۱۴ تیرماه ۱۳۵۴ (۵

1. Usages
2. Custom

ژوئیه ۱۹۷۵) در مورد ایران لازم‌الاجراء گردید. در این تألیف، هرجا به تنهایی سخن از «کنوانسیون» رفته است، منظور همین کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی ۱۹۶۳ می‌باشد.

۱۹ ● کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک

CONVENTION DE VIEN SUR LES RELATIONS DIPLOMATIQUE

VIENNA CONVENTION ON DIPLOMATIC RELATIONS

در متن فارسی این کنوانسیون که از مجلس شورای ملی وقت گذشته و رسمیت دارد، عنوان فوق به «قرارداد وین درباره روابط سیاسی» ترجمه شده است که ترجمه نادرستی است. نظر به اینکه ترجمه این کنوانسیون به زبان فارسی درست نبود، اداره حقوقی وزارت امورخارجه در سنوات بعد ترجمه دیگری از آن کرد که بعضی ایرادات قبل در آن تصحیح شده بود، از جمله عنوان فوق به «کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک» تبدیل گردید. بعضی از نویسندگان حقوقی، متن اخیر را معتبر دانسته‌اند. آقای دکتر جواد صدر در کتاب (حقوق دیپلماتیک و کنسولی) چاپ دوم، از انتشارات دانشگاه تهران در زیرنویس صفحه ۱۷۵ می‌نویسد: «متن فارسی این عهدنامه ترجمه‌ای است که وزارت امورخارجه تهیه کرده و به همین صورت نیز به تصویب قوه مقننه ایران رسیده و رسمیت دارد».

در کتاب (حقوق دیپلماتیک نوین) از آقای عباس معین‌زاده، همین تکرار شده و متن ترجمه شده توسط اداره حقوقی وزارت امورخارجه، معتبر دانسته شده است (صفحه ۱۹۵).

ولی در نظر ما متن معتبر و مستند همان متنی است که از مجلس شورایملی وقت گذشته است و برای مثال چنانچه اختلافی در اجراء کنوانسیون بین وزارت امورخارجه و وزارت کشور پیش آید، باید به متن نخستین استناد کرد.

۲۰ ● دیپلماتیک (یا سیاسی)؟!

DIPLOMATIQUE

DIPLOMATIC

از خطاهای بزرگ در ترجمه کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک، به زبان فارسی که متن آن به تصویب مجلس شورای ملی وقت نیز رسیده و رسمیت دارد، این است که در همه جا

دیپلماتیک Diplomatique به سیاسی ترجمه گردیده است، از جمله در اصطلاحات زیر: نمایندگی (دیپلماتیک) به مأموریت (سیاسی) - روابط دیپلماتیک به روابط سیاسی، نماینده دیپلماتیک، به نماینده سیاسی، مأمور دیپلماتیک به مأمور سیاسی، هیأت دیپلماتیک به هیئت سیاسی، کیسه دیپلماتیک به کیسه سیاسی، پیک دیپلماتیک به پیک سیاسی و غیره .....

توضیح زائدی است اگر گفته شود که سیاست برابر با پولیتیک[1] است و آن علمی است جدا از دیپلماسی[2] و بحث درباره تفاوت این دو علم موضوعی جداگانه است. در کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی، بارها به کنوانسیون روابط دیپلماتیک اشاره شده ولی همه جا، این غلط تصحیح گردیده و به جای سیاسی، لغت درست (دیپلماتیک) به کار رفته است.

۲۱ ● پروتکل اختیاری

PROTOCOLE FACULTATIVE
OPTIONAL PROTOCOL

در پروتکل اختیاری، ضمیمه کنوانسیون روابط کنسولی است و حاوی مقرراتی درباره روابط کنسولی می‌باشد. این دو پروتکل: یکی مربوط به حل اجباری اختلافات ناشی از تفسیر یا اجرای کنوانسیون از طریق مراجعه به دیوان بین‌المللی دادگستری است. و دیگری مربوط به تحصیل تابعیت اعضاء پستهای کنسولی و اعضاء خانواده آنان می‌باشد. اصولاً ضوابط این دو پروتکل می‌بایست در متن کنوانسیون گنجانیده می‌شد ولی چون در مورد آنها اتفاق نظر بین دولتهای شرکت‌کننده در کنفرانس وجود نداشت، تصمیم گرفته شد این مواد به صورت جداگانه در دو پروتکل تنظیم شده و ضمیمه کنوانسیون گردد.

تفاوت مواد این دو پروتکل با سایر مواد کنوانسیون در این است که محتویات آنها فقط در مورد دول امضاء کننده این پروتکلها معتبر بوده و لازم‌الاجرا است و برای دولتهایی که آنها را امضاء نکرده‌اند تعهدی ایجاد نمی‌کند.

1. Politique
2. Diplomatie

۲۲ ● پروتکل اختیاری مربوط به حل اجباری اختلافات

PROTOCOLE DE SIGNATURE FACULTATIVE CONCERNANT LE REGLEMENT OBLIGATOIRE DES DIFFERENDS

این پروتکل مرکب از ۱۰ ماده است ولی موضوع اصلی که حل اختلافات است در سه ماده اول آن مندرج است.

۲۳ ● پروتکل اختیاری مربوط به تحصیل تابعیت

PROTOCOLE DE SIGNATURE FACULTATIVE CONCERNANT L'AQUISITION DE LA NATIONALITE

این پروتکل مرکب از ۸ ماده است ولی موضوع اصلی فقط در ماده ۲ آن گنجانیده شده که اعضاء پست کنسولی و خانواده آنان را از مقررات قانونی دولت پذیرنده درباره تابعیت معاف می‌کند.

۲۴ ● اعلام ـ اعلامیه ـ اظهارنامه

DECLARATION / DECLARATION

اعلام و اعلامیه و اظهارنامه از نظر حقوقی دارای مفاهیم متفاوت هستند. اعلام به معنی آگاه‌کردن و آشکارنمودن مطلبی برای عموم افراد یا دولتهاست، به هر نحو که باشد. اعلامیه به معنی آگاه‌کردن و آشکارنمودن مطلبی برای عموم افراد یا دولتها به طریق رسمی و علنی و معمولاً به صورت نوشته است که در این صورت می‌توان آن را (اعلام‌نامه) نیز گفت. اعلامیه در این معنی در حقوق بین‌الملل عمومی زیاد به کار می‌رود. اظهارنامه در مورد امور گمرکی گفته می‌شود. در کنوانسیون کلمه (اعلام) و (اعلامیه) بارها به جای ابلاغ[1] ترجمه شده که کاربرد نادرستی است.

۲۵ ● ابلاغ ـ ابلاغیه

NOTIFICATION / NOTIFICATION

در کنوانسیون بارها کلمه ابلاغ آمده، که همه جا (اعلام) یا (اعلامیه) ترجمه شده است،

1. Notification

درحالی که می‌بایست (ابلاغ) یا (ابلاغیه) ترجمه می‌شد. ابلاغ و ابلاغیه، چنانکه از معنای لغوی آن معلوم می‌شود، به معنی رساندن مطلبی به یک یا چند فرد یا دولت معین و مورد نظر است و این برخلاف اعلام یا اعلامیه است که برای آگاهی عموم می‌باشد.

مواد ۷ و ۸ و ۱۵ و ۱۶ کنوانسیون از جمله مواردی است که در آنها به جای ابلاغ یا ابلاغیه، به غلط اعلام یا اعلامیه کنوانسیون ترجمه شده است.

۲۶ ● ضوابط ـ محتویات

PROVISIONS
DISPOSITIONS

این کلمه خارجی در موارد متعدد طی متن کنوانسیون تکرار شده و در ترجمه متن فارسی اکثراً به (مقررات) ترجمه شده است.

چون در زبان حقوقی فارسی و خصوصاً در متن فارسی کنوانسیون، همه جا (مقررات) برابر با رگلمنتز[1] آمده، بهتر این است که برای لغات خارجی مذکور در بالا، برابر دیگری در زبان فارسی آورده شود. نظر به اینکه مفهوم ضوابط[2] کلی‌تر و مبهم‌تر از مفهوم مقررات[3] است، بهتر اینکه در فارسی نیز بین دو مفهوم فرق قائل شویم و برای هر کدام لغت مناسب جداگانه برگزینیم.

در نظر ما برای مفهوم اول کلمه (ضوابط) و برای مفهوم دوم چنانکه معمول است (مقررات) لغات مناسب‌تری هستند.

۲۷ ● وزارت امورخارجه ـ وزارت خارجه

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES
MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS

معمولاً رسم بر این بوده است که وزارت مربوطه در ایران را (وزارت امورخارجه) و وزارتخانه‌های برابر آن را در سایر کشورها (وزارت خارجه) بنامند. گرچه این رسم همیشه

---

1. Reglements
2. Dispositions و یا Provisions
3. Reglements

رعایت نمی‌شود. مع‌ذلک، تمیز این دو اصطلاح در زبان فارسی، نه تنها بی‌ضرر است، بلکه رعایت آن بر روشنی مطالب در مکاتبات و اسناد و نامه‌ها می‌افزاید.

درکنوانسیون روابط دیپلماتیک و کنوانسیون روابط کنسولی در مواردی جمله «وزارت امورخارجه یا، وزارتخانه دیگری که مقرر شده باشد» ذکر گردیده و این ناظر به مواردی است که در هنگام تدوین کنوانسیونها، یا بعد از آن در آینده، دولتی طبق قوانین داخلی خود، امور دیپلماتیک یا امور کنسولی خود را به سازمانی به نام دیگر و یا به سازمانی غیر از وزارت خارجه خود واگذار کند، برای مثال امور کنسولی خود را به وزارت بازرگانی ملحق نماید، چنانکه در گذشته در مواردی نیز چنین بوده است.

۲۸ ◎ مقامات

AUTORITES
AUTHORITIES

درکنوانسیون کلمه (مقامات) در اصطلاحات مختلف به کار رفته است.

مقامات صلاحیت دار

AUTORITES COMPETENTES
COMPETENT AUTHORITIES

این اصطلاح خارجی در بعضی مواد کنوانسیون به مقامات ذی‌صلاحیت ترجمه شده (ماده ۳۶) و در بعضی دیگر به مقامات صلاحیتدار (ماده ۳۷ و ۳۸ و ۴۱). معلوم نیست چرا دو اصطلاح برای یک مفهوم به کار رفته است.

مقامات مرکزی

AUTORITES CENTRALES
CENTRAL AUTHORITIES

منظور مقاماتی است که در پایتخت کشور و یا در محل دیگری تمرکز یافته‌اند. (ماده ۳۸ تبصره ب)

مقامات محلی

AUTORITES LOCALES
LOCAL AUTHORITIES

درکنوانسیون، منظور مقاماتی است که در مقر حوزه کنسولی مستقر باشند (ماده ۳۸).

۲۹ ◎ پست کنسولی

POSTE CONSULAIRE
COSULAR POST

(پست کنسولی)، اصطلاح نسبتاً جدیدی است که درکنوانسیون روابط کنسولی، در برابر

(مأموریت دیپلماتیک) آمده است. پست کنسولی به همه طبقات کنسولی، اعم از سرکنسولی، کنسولی و کنسولیاری اطلاق می‌شود که در گذشته به آنها سرکنسولگری یا سرقنسولی و کنسولگری یا قنسولگری و ویس کنسولی یا ویس قنسولی گفته می‌شد. کلمه (پست) که لغت خارجی است، عیناً در ترجمه فارسی و در کنوانسیون روابط کنسولی آمده است. اصطلاح (پست کنسولی) به معنی محدود، در مورد طبقه دوم از پستهای کنسولی که رئیس آن (کنسول) است نیز به کار می‌رود.

با وضع اصطلاح (پست کنسولی) در کنوانسیون، معلوم نیست برای چه اصطلاح از مد افتاده (کنسولگری) از زیر نظر مترجمین گریخته و وارد متن فارسی کنوانسیون شده است. مثلاً در ماده ۱ بند اول تبصره (الف) به جای پست سرکنسولی (سرکنسولگری) و به جای پست کنسولی (کنسولگری) ترجمه شده است. همچنین است در تبصره (ز) و (ح) که از (خدمه کنسولگری) سخن رفته است. اینها خطاهای ترجمه است که باید به بی‌توجهی مترجمین نسبت داده شود.

۳۰ ● (نمایندگی دیپلماتیک) یا (مأموریت دیپلماتیک)؟ MISSION DIPLOMATIQUE / DIPLOMATIC MISSION

کلمه (مأموریت) برابر کلمه خارجی MISSION است ولی در ترجمه کنوانسیون روابط دیپلماتیک بهتر می‌بود اگر (نمایندگی) برابر (میسیون) آورده می‌شد.

مأموریت مفهوم موقت دارد، مثلاً شخصی یا سازمانی برای انجام کاری مأمور می‌شود و با انجام آن کار، مأموریت نیز خاتمه می‌یابد، درحالی که یک سفارت مؤسسه دائمی است و نمایندگی دولت فرستنده را دارد. در ترجمه کنوانسیون روابط دیپلماتیک بهتر می‌بود اگر به جای اصطلاح تحت‌اللفظی (مأموریت سیاسی) اصطلاح (نمایندگی دیپلماتیک) اختیار می‌شد که در زبان فارسی و خصوصاً در زبان رایج در وزارت امورخارجه کاربرد زیاد داشته و دارد و مفهوم سفارت را به وجه بهتری می‌رساند.

نمایندگی دیپلماتیک، شامل هر سه طبقه از سفارت است که رؤسای آن سفیر (کبیر)،

وزیر مختار و کاردار دائم ممکن است باشند. (نمایندگی دیپلماتیک) در کنوانسیون روابط دیپلماتیک برابر (پست کنسولی) در کنوانسیون روابط کنسولی می‌تواند باشد.

۳۱ ● سرزمین دولت پذیرنده

TERRITOIRE DE L'ETÀT DE RESIDENCE
TERRITORY OF THE RECVING STATE

به جای سرزمین دولت پذیرنده، شاید بهتر می‌بود اگر (قلمرو دولت پذیرنده) گفته می‌شد، زیرا در کنوانسیون، این اصطلاح قلمرو زمین و قلمرو هوایی و قلمرو آبی را هم شامل می‌شود (این مفهوم از ماده ۳۷ کنوانسیون استنباط می‌گردد). از اصطلاح سرزمین بیشتر مفهوم زمینی آن مستفاد می‌گردد.

۳۲ ● حوزه کنسولی

CIRCONSCRIPTION CONSULAIR
CONSULAR DISTRICT

منظور تمام یا قسمتی از سرزمین دولت پذیرنده است که یک پست کنسولی در محدوده آن حق دارد وظایف خود را انجام دهد. در ماده ۱ تبصره (ب)، حوزه کنسولی چنین تعریف شده است: «ناحیه‌ای که برای انجام وظایف کنسولی به یک پست کنسولی اختصاص داده شده است». حوزه کنسولی بنابر ماده ۴ کنوانسیون، از طرف دولت فرستنده تعیین می‌شود و منوط به رضایت دولت پذیرنده است. (در متن اصلی فرانسوی و انگلیسی در این زمینه اختلاف جزئی وجود دارد. متن فارسی ظاهراً از متن انگلیسی ترجمه شده است).

در موارد خاص دولت پذیرنده ممکن است به یک پست کنسولی اجازه دهد که در خارج از حوزه خود نیز وظایف کنسولی انجام دهد (ماده ۶ کنوانسیون). وقوع بعضی سوانح هوایی و یا دریایی را می‌توان مشمول موارد خاص دانست.

۳۳ ● مقر پست کنسولی

LE SIEGE DU POSTE CONSULAIRE
THE SEAT OF CONSULAR POST

منظور محل یا قرارگاه پست کنسولی است. مفهوم (مقر پست کنسولی) وسیع‌تر از (اماکن پست کنسولی) است. اماکن کنسولی ساختمان و محوطه پست کنسولی است ولی مقر

کنسولی به شهر یا بندری که اماکن کنسولی در آنجا واقع است گفته می‌شود.

مقر پست کنسولی را با وجود شباهت و نزدیکی معنی که در زبان فارسی با اماکن پست کنسولی دارد، نباید با هم اشتباه کرد و از این نظر شاید بهتر بود اگر به جای (مقر)، به آن (قرارگاه) پست کنسولی، گفته می‌شد. شهر یا بندر مقر پست کنسولی همیشه در داخل حوزه کنسولی قرار دارد.

۳۴ ● اماکن کنسولی

LOCAUX CONSULAIRES
CONSULAR PERMISES

«یعنی ابنیه و یا قسمتهایی از ابنیه و زمین متصل به آن که مالک آن هر که باشد منحصراً برای انجام مقاصد پست کنسولی مورد استفاده قرار می‌گیرد». (ماده ۱ بند اول تبصره ی)

در صورتی که «دفاتر سازمانها یا آژانسهای دیگر در قسمتی از بناهای اماکن کنسولی ... مستقر گردد» دفاتر مزبور جزء اماکن کنسولی به شمار نخواهد آمد. (موضوع ماده ۵۵ بند سوم)

اماکن کنسولی، بنابر تعریفی که شده ممکن است بـه صـورت سـاختمان مستقل یـا آپارتمان بوده و همچنین ممکن است حیاط با باغ متصل به آن داشته باشد. اماکن کنسولی در توضیح بیشتر و دقیق‌تر، شامل اطاق رئیس پست کنسولی، دفاتر کار اعضاء، اطاقهای بایگانی، حسابداری، رمز و .... سالن انتظار مراجعین، آبدارخانه، گاراژ، اطاق نگهبان (اگر در داخل محوطه باشد) می‌گردد.

اماکن کنسولی به معنی وسیع شامل محل کار پست کنسولی، اقـامتگاه رئـیس پست کنسولی و مساکن مأمورین کنسولی می‌باشد، ولی درکنوانسیون این معنی مورد نظر نبوده و به مفهوم وسیع به کار نرفته است.

۳۵ ● اقامتگاه رئیس پست کنسولی

RESIDENCE DU CHEF DE POSTE CONSULAIRE
RESIDENCE OF THE HEAD OF CONSULAR POST

در زبان فارسی و زبانهای خـارجـی، بـرای مـحل زنـدگی رئـیس پست کـنسولی و یـا

نمایندگی دیپلماتیک اصطلاح خاص به کار می‌رود. در زبانهای خارجی به آن محل (رزیدانس) می‌گویند. در زبان فارسی و نزد اهل فن و حرفه نیز اصطلاح (رزیدانس) رایج است.

در متنهای رسمی کنوانسیونهای کنسول و دیپلماتیک، رزیدانس به (محل اقامت) یا (اقامتگاه) رئیس پست کنسولی ترجمه شده است. اقامتگاه رئیس پست کنسولی نسبت به اقامتگاه رئیس نمایندگی دیپلماتیک از مصونیتهای کمتری برخوردار است. در مورد محل زندگی سایر اعضاء پست کنسولی اصطلاح (مسکن Logement) به کار می‌رود تا با محل زندگی رئیس پست کنسولی متمایز باشد. محل کاری که دفاتر کنسولی در آنجا است اصطلاحاً (اماکن کنسولی) نامیده می‌شود. (مع‌ذلک ماده ۳۰ کنوانسیون که عنوان «مسکن» را دارد هم اماکن کنسولی و هم مسکن اعضاء را مطرح کرده است)

۳۶ ● بایگانی کنسولی

ARCHIEVES CONSULAIRES
CONSULAR ARCHIVES

«شامل کلیه اوراق و اسناد و مکاتبات و کتابها و فیلمها و نوارهای ضبط صوت و دفاتر پست کنسولی به انضمام رمز و مفتاح و کارتهای اندکس و هر نوع اثاثه که برای حفاظت و نگهداری آنها به کار برده شود، خواهد بود». ظاهراً مقصود از «اثاثه که برای حفظ و نگهداری» به کار می‌رود، قفسه‌ها و گاوصندوقهاست که اوراق و اسناد و پرونده‌ها در آن نگهداری می‌شود.

گرچه تعریف بایگانی سعی شده مفصل و با ذکر جزئیات باشد، مع‌ذلک تعریف جامعی نیست مثلاً دستگاه خردکردن کاغذهای محرمانه و رمز، که هر پست کنسولی حق داشتن آنها را دارد، در آن ذکر نشده و همچنین از اختراعات جدیدتر دستگاه تلکس، فاکس، کامپیوتر (که کلیه مدارک و اسناد را در حافظهٔ خود نگاه می‌دارد) و دستگاههای دیگری که احتمالاً در آینده اختراع خواهد شد سخنی نرفته است.

تعریف بایگانی در کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک نشده بود و بنابراین، آمدن این تعریف در کنوانسیون روابط کنسولی را باید پیشرفتی در زمینه تدوین حقوق بین‌الملل به شمار آورد و همین تعریف را شامل بایگانی نمایندگیهای دیپلماتیک دانست. (موضوع تعریف

بایگانی در ماده ۱ بند اول تبصره (ک) کنوانسیون آمده است).

۳۷ ● اموال کنسولی

LES BIENS DU POSTE CONSULAIRES
THE PROPERTY OF THE CONSULAR POST

در کنوانسیون طی ماده ۱ بند اول که به تعاریف اصطلاحات کنسولی اختصاص دارد، ذکری از اموال کنسولی نشده است. به طورکلی اموال کنسولی را می‌توان چنین تعریف کرد که آن «شامل اثاثه، اسباب و اشیاء منقولی است که در داخل محوطه کنسولی یافت می‌شوند و همچنین وسائط نقلیه پست کنسولی در هر کجا که باشند» می‌باشد.

در موارد مختلف کنوانسیون، اموال کنسولی گاه به دنبال (اماکن کنسولی) و یا در کنار (بایگانی کنسولی) آمده است. ولی باید اوراق و اسناد و اشیاء مربوط به بایگانی کنسولی را از اموال کنسولی جداکرد زیرا آنها مشمول مقررات خاص می‌باشند که در کنوانسیون تعیین گردیده است. در مواردی هم، درکنوانسیون اسباب و اثاثه و اشیاء و وسائط نقلیه کنسولی، جدا از اموال و در کنار آن ذکر شده که باید همه را جزء اموال کنسولی به شمار آورد. اموال کنسولی از مصونیتهای مشابه (اماکن کنسولی) برخوردارند.

۳۸ ● مکاتبات رسمی

CORRESPONDANCE OFFICIELLE
OFFICIAL CORRESPONDENCE

«عبارت است از کلیه مکاتباتی که مربوط به پست کنسولی و وظایف آن می‌باشد» (ماده ۳۵ بند دوم) این تعریف که می‌بایست در ماده ۱ بند اول گنجانیده می‌شد، معلوم نیست چرا در کنوانسیون در ماده ۳۵ نقل گردیده است. مکاتبات رسمی بنابر تعریف فوق، مفهوم بسیار و وسیع دارد و شامل نامه یک فرد عادی که به پست کنسولی خطاب می‌کند و برای مثال تقاضای تمبر می‌نماید، نیز می‌شود.

موضوع جداکردن نامه‌های خصوصی اعضای پست کنسولی از نامه‌های کنسولی، خصوصاً در مورد پست کنسولی افتخاری اهمیت زیاد دارد و این از نظر مصونیتی است که نامه‌های کنسولی دارند.

۳۹ ● استقرار روابط کنسولی

ETABLISSEMENT DES RELATIONS CONSULAIRE

ESTABLISHMENT OF CONSULAR RELATIONS

عنوان و موضوع ماده ۲ کنوانسیون است. توافق به استقرار روابط کنسولی، نخستین مرحله حقوقی بین دو دولت، به منظور برقرار کردن روابط کنسولی بین آنها می‌باشد. استقرار روابط کنسولی، یک توافق اصولی است و لزوماً تأسیس پست کنسولی را به همراه ندارد. استقرار روابط کنسولی، معمولاً مقدمه تأسیس پست کنسولی است.

۴۰ ● تأسیس پست کنسولی

ETABLISSEMENT D'UN POSTE CONSULAIRE

ESTABLISHMENT OF A CONSULAR POST

پس از توافق اصولی نسبت به (استقرار روابط کنسولی)، مرحله عملی آن که (تأسیس پست کنسولی) است پیش می‌آید. در کنوانسیون به زبانهای خارجی، بین (استقرار) و (تأسیس) تفاوتی نیست.

ترجمه فارسی کنوانسیون در این دو مورد، دقیق‌تر و درست‌تر از متون اصلی کنوانسیون است. ممکن است بین برقراری روابط کنسولی و تأسیس پست کنسولی چند سال فاصله باشد. تأسیس پست کنسولی، عنوان و موضوع ماده ۴ کنوانسیون است.

۴۱ ● قطع روابط دیپلماتیک یا کنسولی

LA RUPTURE DES RELATIONS DIPLOMATIQUE OU CONSULAIRE

THE SEVERANCE OF DIPLOMATIQUE OR CONSULAR RELATIONS

قطع روابط دیپلماتیک یا کنسولی ممکن است بر اثر اختلافات بین دو دولت (فرستنده و پذیرنده) و یا حوادث دیگر و یا تراضی بین آنها صورت گیرد.

نکته قابل توجه اینکه، قطع روابط دیپلماتیک و کنسولی ارتباطی با هم ندارند. ممکن است روابط دیپلماتیک قطع گردد بدون آنکه روابط کنسولی قطع شود و بالعکس در مواردی ممکن است دو دولت به دلایل مالی و یا سیاسی به تراضی پستهای کنسولی خود را تعطیل کنند

بدون اینکه این تعطیل در روابط دیپلماتیک آنها اثر گذارد. (مواد ۲ و ۲۷ کنوانسیون به موضوع قطع روابط مربوط می‌شود)

۴۲ ● وظایف کنسولی

FONCTIONS CONSULAIRE
CONSULAR FUNCTION

تعیین (وظایف کنسولی) از کارهای اصلی و دشوار کنفرانس وین بود، زیرا وظایف کنسولی بسیار وسیع و متنوع که ذکر همه آنها امکان نداشت و ضمناً ذکر کلیات وظایف نیز وافی به مقصود نبود.

ماده ۵ کنوانسیون که عنوان (وظایف کنسولی) را دارد، با اینکه در مقایسه با سایر مواد مفصل است ولی ناقص و مبهم بوده و جامع و مانع نیز نمی‌باشد.

۴۳ ● انجام وظایف کنسولی

EXERCICE DES FONCTIONS CONSULAIRE
EXERCISE OF COSULAR FUNCTIONS

همان طور که وظایف کنسولی دامنه وسیع و مبهم دارد، اصطلاح (انجام وظایف کنسولی) نیز تعریف و حدود معین ندارد. با اینکه درکنوانسیون بارها و در موارد و مواد مختلف به انجام وظایف کنسولی اشاره شده ولی در کنفرانس وین هم نمایندگان موفق به تعریف و تعیین حدود آن نشدند. برای مثال شرکت در یک ضیافت راکه مأمور کنسولی به اعتبار مقام یا سمت خود در آن دعوت شده است، جزء انجام وظایف کنسولی به شمار می‌آید یا نه و یا اگر در راه یک ملاقات رسمی، تصادم اتومبیل روی دهد می‌توان آن را واقعه‌ای حین انجام وظایف کنسولی محسوب کرد یا خیر.

۴۴ ● حفظ منافع اتباع

PROTEGER LES INTERETS DES RESSORTISSANTS
PROTECTING THE INTERESTS OF NATIONALS

منظور از (حفظ منافع اتباع)، حمایت پست کنسولی از اتباع دولت فرستنده در برابر دولت و مقامات و دستگاههای محلی درکشور پذیرنده است. در این مورد، پست کنسولی

ضمن رعایت قوانین و مقررات محل، برای حفظ منافع اتباع با مقامات دولت پذیرنده روبروست و این گاه برای احقاق حق و یا جلوگیری از پایمال‌شدن حق و یا اعاده حق یک شخص حقیقی یا حقوقی از اتباع می‌باشد (موضوع ماده ۵ تبصره الف کنوانسیون)

برای مثال در مواقع بازداشت یا زندانی‌شدن یکی از تبعه، یا در مواردی که نصب قیم یا سرپرست لازم شود و یا حفظ اموال متوفیٰ برای تأمین حقوق وراث هنگام وقوع سوانح و غیره وظیفه مأمورین کنسولی اتخاذ تدابیر لازم و اقدامات قانونی است نزد مقامات دولت پذیرنده. (موضوع مواد ۳۶ و ۳۷ کنوانسیون)

۴۵ ● کمک و مساعدت به اتباع

PRÊTER SECOURS ET ASSISSTANCE AUX RESSORTISSANTS

HELPING AND ASSISTING NATIONALS

اصطلاح کمک و مساعدت به اتباع، هنگامی به کار می‌رود که پست کنسولی مستقیماً با اتباع طرف باشد و این برخلاف (حفظ منافع اتباع) است که طرف پست کنسولی مقامات دولت پذیرنده می‌باشند (موضوع ماده ۵ تبصره ه کنوانسیون).

کمک و مساعدت به اتباع، اعم از حقیقی و حقوقی، از وظایف اصلی و قدیم کنسولی بوده و هست. نحوه کمک و مساعدت قابل شمارش نیست و بسیار متنوع است. از جمله دادن اطلاعات در همه زمینه‌ها، راهنمایی توریستها، محصلین، بیماران، کمک و مساعدت به کسانی که دچار تصادف یا حوادث و سوانح شده‌اند و غیره ...

۴۶ ● طبقات پست کنسولی

CLASSES DES POSTES CONSULAIRES

CLASSIFICATION OF CONSULAR POSTS

ماده ۵ کنوانسیون که عنوان (طبقات رؤسای پستهای کنسولی) را دارد، در حقیقت پستهای کنسولی را از نظر اهمیت به چهار طبقه تقسیم کرده است. این چهار طبقه به ترتیب عبارتنداز: پست سرکنسولی، پست کنسولی، پست کنسولیاری و نمایندگی کنسولی.

این طبقه‌بندی در ماده ۵ گرچه به ظاهر براساس مقام رئیس پست است ولی در واقع مبنای آن اهمیت محل و وسعت حوزه و تعداد اتباع و میزان بازرگانی و حجم مبادلات و غیره است. (طبقه) که در ماده ۵ برابر با لغت خارجی Classe آمده است و به تقسیم‌بندی رؤسای پستهای کنسولی مربوط است، نباید با (دسته) که در ماده اول بند دوم برابر با Categorie آمده و مربوط به تقسیم‌بندی مأمورین کنسولی به حرفه‌ای (کاریری) و افتخاری است اشتباه کرد و این اشتباهی است که در ترجمه رسمی فارسی ماده ۱۹ کنوانسیون روی داده است. در این ماده لغتهای Categorie به (طبقه) و Classe به (رتبه!) ترجمه شده است.

۴۷ ● دسته‌های مأمورین کنسولی

CATEGORIES DE FONCTIONNAIRES CONSULAIRES

CATEGORY OF CONSULAR FONCTIONERS

در ماده اول بند دوم کنوانسیون، مأمورین کنسولی بر دو دسته Categories تقسیم شده‌اند. مأمورین کنسولی حرفه‌ای و مأمورین کنسولی افتخاری.

ماده ۱۹ بند دوم همین کنوانسیون، اگر متون خارجی به درستی ترجمه می‌شد چنین می‌بود: «دولت فرستنده در مهلت کافی، نام و نام خانوادگی و دسته Categorie و طبقه Classe کلیه مأموران کنسولی .... را اعلام می‌نماید .....»

ولی متن ماده مذکور در ترجمه رسمی فارسی کنوانسیون چنین است: «دولت فرستنده در مهلت کافی، نام و نام خانوادگی و طبقه و رتبه کلیه مأموران کنسولی ..... را اعلام می‌نماید .....»

چنانکه در جای خود گفته شده، Classe برابر طبقه است (ماده ۹ تحت عنوان طبقات رؤسای پستهای کنسولی) و چنانکه در بالا، (طبق ماده اول بند دوم) مذکور گردید، Categorie مربوط به دسته‌بندی مأمورین کنسولی به حرفه‌ای و افتخاری است. با این توضیح، معلوم نیست چرا در ترجمه ماده ۱۹ کلمه رتبه پیدا شده و لغت طبقه که بعد از دسته ذکر شده مقدم بر آن آمده است. رتبه یا پایه، اصطلاحاً در فارسی به درجات اداری گفته می‌شود و مربوط به حقوق اداری

و داخلی کشورهاست و ارتباط مستقیم با مقام مأمورین کنسولی ندارد. در مورد Categorie هم شاید بهتر می‌بود اگر کلمه (رسته) که در اصطلاح اداری وزارت امورخارجه به جای (گروه) و (دسته) به کار می‌رود استفاده می‌شد.

۴۸ ● کنسول افتخاری

کنسول افتخاری کسی است که احتمالاً از اتباع کشور پذیرنده و یا از خارجیان مقیم کشور پذیرنده بوده و یا مأموریت از جانب یک دولت خارجی که او را با این سمت منصوب کرده است، بدون آنکه کارمند دولت اخیر باشد، وظایف کنسولی به نفع آن انجام می‌دهد و معمولاً از این بابت حقوق ثابتی دریافت نمی‌دارد و ضمناً انجام خدمات کنسولی مانع آن نیست که وی دارای شغل یا مشاغل دیگر انتفاعی در کشور پذیرنده باشد.

کنسول افتخاری نسبت به کنسول حرفه‌ای (یا کاریری) مشغله و مسئولیت کمتری دارد و به همین دلیل در مقایسه با اینها، از امتیازات کمتری برخوردار است. سیستم کنسولی افتخاری، دارای معایب و مزایایی است. مع‌ذلک قبل از تدوین کنوانسیون روابط کنسولی این سیستم در حال از بین رفتن بوده ولی در کمیسیون حقوق بین‌الملل و در کنفرانس وین، به دنبال اصرار بعضی دولتهای کوچک دنیای سوم، این رژیم حفظ گردید و فصلی جداگانه به مقررات آن اختصاص یافت.

۴۹ ● سرکنسول CONSUL GENERAL / CONSUL - GENERAL

بالاترین طبقه از رؤسای پستهای کنسولی است (بنابر ماده ۹ کنوانسیون) سرکنسول در پست سرکنسولی ریاست دارد. در گذشته به سرکنسول، سرقنسول یا ژنرال قنسول می‌گفتند، و به پست مربوط به او سرقنسولگری یا سرکنسولگری گفته می‌شد. در ماده ۱ و ۴ کنوانسیون اصطلاح از مُدافتاده سرکنسولگری چند بار به کار رفته است. سرکنسول فقط در حوزه خود ریاست دارد ولی نسبت به پستهای خارج از حوزه خود در سرزمین دولت پذیرنده، گرچه از طبقه

پایین‌تر باشند (پست کنسولی و یا پست کنسولیاری) ریاستی ندارد.

در کتاب (ترمینولژی حقوق) تألیف آقای دکتر محمدجعفر جعفری لنگرودی در لغت (کنسول)، اصطلاح سرکنسول چنین تعریف شده: «کنسولی که در کشوری بر اعمال همه کنسولهای دولت متبوع خود نظارت دارد.» این تعریف درست نیست، زیرا هر پست کنسولی از هر طبقه که باشد مستقل است و رئیس پست طبقه بالاتر، دخالتی در پست طبقه پایین‌تر از خود را ندارد.

۵۰ ● مأمور کنسولی
FONCTIONNAIRE CONSULAIRE
CONSULAR OFFICER

تعریف (کنسول) و (مأمور کنسولی) دشوار می‌باشد، زیرا در طول زمان، نحوه انتصاب، وضع حقوقی و وظایف آنان دچار تغییر و تحول شده است. تعریفی که امروز می‌توان با توجه به کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی، به طورکلی از مأمورین کنسولی به دست داد چنین است:

مأمور کنسولی، مأمور یک حکومت است که در سرزمین کشوری دیگر و با موافقت آن، به این عنوان رسماً معرفی شده و مأموریت دارد، در حدود اختیاراتی که حقوق بین‌الملل تعیین کرده و مورد توافق دو دولت است، وظایفی که در جهت حفظ و حمایت منافع دولت مربوطه و اتباع آن بر عهده وی واگذار شده، انجام دهد و برای اجرای این وظایف خود از امتیازاتی در کشور پذیرنده برخوردار باشد.

۵۱ ● مأمورین کنسولی
FONCTIONNAIRES CONSULAIRES
CONSULAR OFFICERS

مأمورین کنسولی بالاترین طبقه از اعضاء پست کنسولی هستند و عموماً کارمندان دولت فرستنده می‌باشند که به کشور پذیرنده اعزام و به این عنوان رسماً به مقامات مربوطه معرفی می‌شوند. اصطلاح مأمورین کنسولی شامل رئیس پست کنسولی نیز هست. دولتها در نامگذاری و طبقه‌بندی مأمورین کنسولی خود، به جز در مورد رئیس پست کنسولی که طبق

طبقه‌بندی ماده ۹ کنوانسیون صورت می‌گیرد، آزاد هستند. مأمورین کنسولی بالاترین مقام و بیشترین مسئولیت را در پست کنسولی دارند و از بیشترین امتیازات نیز برخوردار می‌باشند. در ماده ۱ بند اول تبصره (د)، مأمور کنسولی چنین تعریف شده: «اصطلاح «مأمور کنسولی» یعنی هر شخصی ـ منجمله رئیس پست کنسولی ـ که در این سمت عهده‌دار وظایف کنسولی است». و این تعریفی نارسا و فاقد هرگونه مشخصه است که معرف مأمور کنسولی باشد. مأمورین کنسولی جزء (اعضاء پست کنسولی) بوده و به غیر از رئیس پست کنسولی، بقیه مأمورین کنسولی جزء (کارکنان پست کنسولی) نیز به شمار می‌آیند.

۵۲ ● رئیس پست کنسولی

CHEF DE POSTE CONSULAIRE / HEAD OF CONSULAR POST

در کنوانسیون طی ماده یک بند اول تبصره ج چنین آمده است: «اصطلاح «رئیس پست کنسولی» یعنی شخصی که مأمور انجام وظیفه در این سمت می‌باشد». بنابر ماده ۹ کنوانسیون، رؤسای پست کنسولی به چهار طبقه تقسیم می‌شوند:

- سرکنسولها (در رأس پست سرکنسولی) — CONSULS GENERAUX / CONSULS - GENERAL
- کنسولها (در رأس پست کنسولی) — CONSULS
- کنسولیارها (در رأس پست کنسولیاری) — VICE - CONSULS
- نمایندگان کنسولی (در رأس پست نمایندگی کنسولی) — AGENTS CONSULAIRES / CONSULAR AGENTS

کنسولها و کنسولیارها در صورتی که در پستهای طبقه بالاتر خدمت کنند سمت ریاست نخواهند داشت و جزء سایر مأمورین کنسولی به شمار خواهند آمد و اگر هم در غیاب رئیس خود به ریاست رسند، عنوان (متصدی موقت) را خواهند داشت.

۵۳ ● نماینده کنسولی (عامل کنسولی)

AGENT CONSULAIRE / CONSULAR AGENT

معلوم نیست چرا کلمه فرانسوی و انگلیسی AGENT در ترجمه فارسی کنوانسیون، برابر (نماینده) آمده است در حالی که نماینده در زبانهای خارجی Represetant می‌باشد. شاید

بهتر می‌بود اگر به جای «نماینده کنسولی» که اصطلاح مناسبی به نظر نمی‌رسد، اصطلاح دیگری مانند (عامل کنسولی) و یا (کارگزار کنسولی) انتخاب می‌شد.

نماینده کنسولی کسی است که در یک شهر یا بندری خارج از مقر پست کنسولی ولی در داخل حوزه آن پست، به بعضی از امور کنسولی می‌پردازد. نماینده کنسولی ممکن است از طرف دولت فرستنده به عنوان رئیس پست نمایندگی کنسولی معرفی شود و یا از طرف پست کنسولی طبقه بالاتر و در داخل حوزه آن بدون آنکه ریاست داشته باشد، عمل کند. (موضوع ماده ۶۹ کنوانسیون)

۵۴ ● اعضاء پست کنسولی

MEMBRES DU POSTE CONSULAIRE
MEMBERS OF THE CONSULAR POST

همه کسانی که در یک پست کنسولی کار می‌کنند و از دولت فرستنده حقوق می‌گیرند، اعضاء پست کنسولی را تشکیل می‌دهند. اعضاء پست کنسولی از سه گروه تشکیل می‌شوند که به ترتیب مقام و اهمیت عبارتند از:

۱. مأمورین کنسولی ۲. کارمندان کنسولی ۳. خدمه کنسولی (موضوع ماده ۱ بند اول تبصره (ز) کنوانسیون)

رئیس پست کنسولی که جزء مأمورین کنسولی به شمار می‌رود، خود یکی از اعضاء پست کنسولی محسوب است. اگر رئیس پست کنسولی جزء اعضاء پست کنسولی به شمار نیاید، سایر اعضاء را بهتر است (اجزاء کنسولی) نامید، ولی در کنوانسیون اعضاء پست کنسولی را بدون درنظرگرفتن رئیس پست، (کارکنان کنسولی) گفته که اصطلاحی نارسا و غیرمعمول به نظر می‌رسد.

۵۵ ● کارمندان کنسولی

EMPLOYES CONSULAIRES
CONSULAR EMPLOYEES

کارمندان کنسولی سمتی از نوع کنسولی ندارند و فقط در امور اداری و انجام وظایف کنسولی به آنان کمک می‌نمایند. به اینان کارمندان اداری یا فنی نیز گفته می‌شود. کارمندان

کنسولی معمولاً تابع کشور فرستنده بوده و از آنجا به پست کنسولی اعزام می‌شوند و مشاغل اینان عبارتست از منشی مخصوص، ماشین‌نویس، حسابداری، رمز، ترجمه، بایگانی و امثال آن. امتیازات محدودی به کارمندان کنسولی تعلق می‌گیرد که در حد وظایف آنان است. اگر کارمندان کنسولی از اتباع کشور پذیرنده باشند از امتیازات کمتری برخوردار می‌شوند. بنابر تعریف کنوانسیون «کارمندان کنسولی یعنی هر شخصی که در دوائر اداری یا فنی یک پست کنسولی به خدمت گماشته شده است» (ماده ۱ بند اول ـ تبصره (هـ)).

۵۶ ● کارکنان کنسولی

PEPSONNEL CONSULAIRE
CONSULAR STAFF

گفته شده که کلیه کسانی که در یک پست کنسولی کار می‌کنند، اعم از مأمورین کنسولی، کارمندان کنسولی و خدمه کنسولی، همه (اعضاء پست کنسولی) را تشکیل می‌دهند. کارکنان کنسولی همه اعضاء پست کنسولی را ـ بدون رئیس پست کنسولی ـ دربرمی‌گیرد. ماده ۱ بند اول، تبصره (ح) کنوانسیون، در این خصوص چنین می‌گوید: «اصطلاح «کارکنان کنسولی» یعنی مأموران کنسولی ـ به غیر از رئیس پست کنسولی ـ و کارمندان کنسولی و خدمه کنسولگری». در نظر ما، به کاربردن کلمه «کارکنان» در این اصطلاح مناسب نیست و بهتر است «کارکنان» را در برابر کلمه «خدمه» یا مستخدمینی به کار برد و به جای (کارکنان کنسولی) اصطلاحات دیگری مانند (اجزاء کنسولی) ـ شامل رئیس پست نمی‌شود ـ

۵۷ ● خدمه کنسولی

PERSONNEL DE SERVICE
SERVICE STAFF

«اصطلاح «خدمه» یعنی هر شخصی که برای انجام امور خانگی پست کنسولی استخدام شده است.» (ماده ۱ بند اول تبصره «و»)

به نظر بهتر بود اگر به جای خدمه، (کارکنان) گفته می‌شد، زیرا معمولاً از اصطلاح (کارمند) کسانی تداعی به ذهن می‌شوند که کارهای فکری را انجام می‌دهند و (کارکنان) کسانی که کارهای بدنی می‌کنند. اصطلاح مناسب دیگر به جای (خدمه) ممکن است (خدمتگزاران)

باشد. در هر صورت لازم بود برای اصطلاح (کارکنان کنسولی) موضوع ماده ۱ بند اول تبصره (ح) عنوان دیگری که جامع مأمورین و کارمندان و کارکنان کنسولی باشد، انتخاب می‌شد. خدمه کنسولی کارهای مختلف و متعدد ممکن است انجام دهند، از جمله اینان راننده، نامه‌رسان، آشپز، دربان، ناظر، سرپیشخدمت، خدمتکار، پرستار و امثال آن. خدمه کنسولی معمولاً در کشور پذیرنده و از اتباع این دولت استخدام می‌شوند ولی حقوق خود را همگی از دولت فرستنده دریافت می‌دارند. در تعریف بالا، اصطلاح «امور خانگی» ترجمه‌ای نامناسب است، زیرا در حقیقت خدمه، (خدمتگزاران در پست کنسولی) هستند و وظایف آنان به خانه و کارهای خانگی ارتباطی ندارد.

۵۸ ● خدمتکاران شخصی

PERSONNEL PRIVÉ
PRIVATE STAFF

خدمتکاران شخصی به کسانی اطلاق می‌شود که در خدمت یکی از اعضاء پست کنسولی درآمده ولی خود جزء اعضاء پست کنسولی به شمار نمی‌آیند. اینان به امور خانگی اعضاء پست کنسولی می‌پردازند. تفاوت (خدمتکاران شخصی) با (خدمه کنسولی) در این است که گروه اول حقوق خود را مستقیماً از عضو کنسولی که به خدمت او درآمد دریافت می‌دارند، در صورتی که (خدمه کنسولی) حقوق خود را از دولت فرستنده دریافت می‌دارند. به موجب ماده ۱ بند اول تبصره (ط)، «اصطلاح «خدمتکار شخصی» یعنی کسی که منحصراً به خدمت شخصی یکی از اعضای پست کنسولی گماشته شده است».

خدمتکاران شخصی، خدماتی مشابه خدمه کنسولی دارند و ممکن است راننده، آشپز، پیشخدمت، دربان، پرستار، معلم خانگی و غیره باشند ولی برای شخصی که آنان را استخدام کرده است و کارفرمای او به شمار می‌آید.

۵۹ ● اعضاء خانواده که هم منزل می‌باشند

MEMBRES DE FAMILLE VIVANT AU (MEME) FUYER

MEMBERS OF FAMILY FORMING PART OF THE HOUSEHOLD

در ترجمه متن فارسی، همه جا در توضیح خانواده اعضاء پست کنسولی، از کسانی سخن می‌رود که «اهل خانه» او هستند. ولی با توجه به مفهوم این اصطلاح، ساده‌تر این است که در توضیح جمع افراد خانواده یک عضو گفته شود، اعضاء خانواده که با او (هم منزل) می‌باشند. اصطلاح اخیر هم ساده و هم روشن‌تر است و در این مفهوم، فرزندان با سایر افراد خانواده که در منزل یا شهر دیگری زندگی می‌کنند، مشمول نمی‌شوند.

۶۰ ● متصدی موقت پست کنسولی

GERANT INTERIMAIRE D'UN POSTE CONSULAIRE

ACTING HEAD OF CONSULAR POST

متصدی موقت پست کنسولی کسی است که در غیاب رئیس پست کنسولی، برای مدتی به طور موقت، اداره امور پست کنسولی به او واگذار می‌گردد. دوران (تصدی موقت) حدودی ندارد و گاه ممکن است ماهها و بلکه سالها در انتظار مراجعت رئیس پست و یا فاصله عزیمت قطعی رئیس پست و انتصاب رئیس جدید، این تصدی به طول انجامد و حتی ممکن است بر اثر تیرگی روابط، دولت فرستنده عملاً از اعزام رئیس پست خودداری نماید و به عمد مقام پایین‌تری را برای اداره امور پست کنسولی خود بگمارد، ولی به هر حال، دوران تصدی هر قدر هم که طولانی باشد، صفت موّقت آن باقی است.

متصدی موقت، اصولاً از تمام مزایای رئیس پست کنسولی برخوردار می‌باشد. گرچه ممکن است دولت پذیرنده آن را محدود سازد. از نظر تشریفاتی هم، متصدیان موقت در صف تقدم، پس از رؤسای پستهای کنسولی حاضر قرار می‌گیرند، گرچه مقام کنسولی آنان بالاتر از مقام رؤسای پستهای کنسولی حاضر باشد. (مواد ۱۵ و ۱۶ کنوانسیون به متصدیان موقت پستهای کنسولی مربوط است).

۶۱ ● منصوب کردن [نامزدکردن]

NOMINATION
APPOINTMENT

در زبان فارسی برابر کلمات خارجی مذکور، دو لغت وجود دارد. منصوب کردن و نامزدکردن که به دو معنی خاص به کار می‌روند.

۱. انتصاب ـ در موردی است که حکم مأموریت دولت فرستنده قطعی است و نیازی به قبول و موافقت دولت پذیرنده ندارد. چنین است آزادی هر دولت در انتخاب کارکنان پستهای کنسولی. (موضوع ماده ۱۹ کنوانسیون)

۲. نامزدکردن ـ در موردی است که حکم مأموریت دولت فرستنده قطعیت نداشته و مستلزم قبول و موافقت دولت پذیرنده است. چنین است در مورد نامزدکردن رئیس پست کنسولی که حکمی موقت است و موقعی قطعیت می‌یابد که دولت پذیرنده با انتصاب آنان موافقت نماید (موضوع مواد ۱۰ و ۱۱ کنوانسیون)

در کنوانسیون، در همه موارد لغت (انتصاب) به کار رفته، در حالی که در ترجمه کنوانسیون بهتر بود از دقت و غنای زبان فارسی بهره برده می‌شد و کلمه خارجی در دو اصطلاح و هر کدام در مورد خاص خود به کار می‌رفت.

۶۲ ● حکم مأموریت (حکم موقت)

LETTRE DE PROVISION
THE CONSULAR COMMISSION

(حکم مأموریت) که ترجمه اصطلاح انگلیسی آن می‌باشد، آن چنانکه در ماده ۱۰ کنوانسیون آمده است درست نیست، زیرا این اصطلاح به حکمی اطلاق شده که از طرف دولت فرستنده، برای کسی که نامزد ریاست پست کنسولی است موقتاً صادر می‌گردد و محتوای آن به دولت پذیرنده ابلاغ می‌گردد ـ معمولاً این ابلاغ محرمانه صورت می‌گیرد ـ و اگر این دولت با چنین انتصابی موافقت کند، حکم جنبه قطعی به خود می‌گیرد.

با این توضیح، اصطلاح فرانسوی که (حکم موقت) معنی می‌دهد، برای ترجمه مناسب‌تر می‌نماید. اگر (حکم مأموریت) چنانکه از این اصطلاح مستفاد می‌شود، از طرف دولت فرستنده حکم قطعی تلقی می‌گردد، چطور می‌توان ردکردن آن را از طرف دولت پذیرنده

توجیه کرد؟

اصطلاح دیگری که در زبان فرانسوی مترادف Lettre de Provision به کار می‌رود، کلمه Patente است. استاد صدیق حضرت، در این مورد «روانامه» را به کار برده و معرفی‌نامه را برابر اکزکواتور[1] دانسته است، درحالی که بهتر می‌بود اگر (معرفی‌نامه) به جای (حکم موقت) به کار برده می‌شد و (روانامه) هم چنانکه امروزه معمول است برابر با (اکزکواتور) می‌آمد. (کتاب حقوق بین‌الملل عمومی، جلد دوم، چاپ دانشگاه تهران، صفحه ۳۰).

۶۳ ● ابلاغ نامزدی (یااعلام انتصاب؟) NOTIFICATION DE LA NOMINATION / NOTIFICATION OF APPOINTMENT

در مواد ۱۰ و ۱۱ کنوانسیون که مربوط به نحوه انتصاب رؤسای پستهای کنسولی است، جمله خارجی فوق به (اعلام انتصاب) ترجمه شده است. با توجه به تعاریفی که از کلمات (اعلام) و (ابلاغ) و همچنین (نامزدکردن) و (انتصاب) شده است، بهتر می‌بود اگر به جای اصطلاح (اعلام انتصاب رؤسای پستهای کنسولی) اصطلاح (ابلاغ نامزدی رؤسای پستهای کنسولی) گفته می‌شد.

دلیل اینکه، در مرحله اول که انتخاب شدن شخصی از طرف دولت فرستنده برای ریاست پست کنسولی است، موضوع محرمانه است و بنابراین (اعلام) نمی‌شود تا همگان اطلاع پیدا کنند، زیرا احتمال آن است که دولت پذیرنده شخص نامزدشده به این مقام را نپذیرد و علنی‌شدن این موضوع نه برای دولت پذیرنده و نه برای دولت فرستنده خوش‌آیند نیست. بنابراین، رسم بر این است نام شخص برای ریاست پست کنسولی در نظر گرفته شده، به طور محرمانه به دولت پذیرنده (ابلاغ) می‌شود، تا در صورت پذیرفته‌نشدن او اشکالی پیش نیاید.

در مورد (انتصاب) نیز چنانکه گفته شد، تا هنگامی که شخص از طرف دولت پذیرنده، پذیرفته نشده و حکم قطعی نیافته، انتصابی صورت نمی‌گیرد و باید شخص انتخاب شده از طرف دولت فرستنده، به عنوان کسی که (نامزد) پست ریاست گردیده است تلقی کرد.

---

1. Exequature

۶۴ ● روانامه ـ اکزکواتور

EXEQUATUR
EXEQUATUR

در زبان فارسی، روانامه به سندی گفته می‌شود که از طرف مقامات دولت پذیرنده صادر می‌گردد و به موجب آن رئیس پست کنسولی به این سمت شناخته شده و به او اجازه داده می‌شود وظایف کنسولی خود را در حوزه مربوطه آغاز نماید.

استاد صدیق حضرت، اکزکواتور را (معرفی‌نامه) ترجمه کرده است و در تعریف آن نوشته است که آن «نوشته‌ای است که به موجب آن دولت متوقف فیها قنسول را به عمال محل مأموریت معرفی نموده و به آنها دستور می‌دهد که از انجام وظایف مشارالیه جلوگیری ننمایند. (کتاب حقوق بین‌الملل، جلد دوم، چاپ دانشگاه تهران، صفحه ۳۱).

اکزکواتور کلمه لاتین است که عیناً چنانکه نوشته شده خوانده می‌شود و معنی تحت‌اللفظی آن (اجرا کند) می‌باشد و در اینجا منظور این است که رئیس پست کنسولی که اکزکواتور به نامش صادر شده، اجازه دارد وظایف کنسولی خود را اجرا کند.

تاریخ روانامه، از نظر آغاز انجام امور کنسولی و همچنین از نظر ترتیب تقدم تشریفاتی دارای اهمیت است. اشکال در متون اصلی کنوانسیون، اختلافی است که ممکن است بین تاریخ صدور و تاریخ اعطای آن وجود داشته باشد. (موضوع مواد ۱۲ و ۱۶ کنوانسیون)

روانامه اصولاً برای رئیس پست کنسولی صادر می‌گردد ولی در مواردی ممکن است صدور روانامه برای عضو دیگری که ریاست پست کنسولی را ندارد لازم شود. (موضوع ماده ۱۹ بندهای ۳ و ۴).

۶۵ ● پذیرش موقت

ADMISSION PROVISOIRE
PROVISIONAL ADMISSION

در صورتی است که نامزد ریاست پست کنسولی هنگام ابلاغ (حکم موقت) ریاست پست کنسولی از طرف دولت فرستنده و قبل از صدور روانامه (اکزکواتور) در محل بوده و یا به محل وارد شود و در انتظار انجام تشریفات صدور روانامه که گاه طولانی است، از طرف دولت پذیرنده موافقت شود که امور کنسولی را موقتاً تا صدور روانامه انجام دهد. این موافقت دولت

پذیرنده به صورت نوشته‌ای که (پذیرش موقت) نامیده می‌شود، صادر می‌گردد.

(پذیرش موقت) در فاصله ابلاغ (حکم موقت) و اعطای (روانامه) صادر می‌شود. تاریخ (پذیرش موقت) اهمیت دارد، زیرا از آن تاریخ نامزد ریاست پست کنسولی می‌تواند وظایف مربوط به رئیس پست کنسولی را انجام دهد و ضمناً از نظر تشریفاتی، این تاریخ مأخذ حق تقدم می‌باشد، (موضوع مواد ۱۳ و ۱۶ کنوانسیون)

۶۶ ● عنصر نامطلوب PERSONA NON GRATA

این اصطلاح لاتین که در اکثر زبانهای خارجی، در متون حقوقی عیناً به کار می‌رود، در کنوانسیون روابط کنسولی فقط در مورد مأمورین کنسولی، هنگامی که حضورشان و یا نحوه رفتارشان مورد قبول دولت پذیرنده نیست به کار رفته است. این موضوع در ماده ۲۳ کنوانسیون که عنوان «اشخاصی که نامطلوب اعلام می‌شوند» مطرح گردیده است. درباره نامطلوب بودن رئیس پست کنسولی، طی ماده ۱۲ که مربوط به (روانامه) است، همین مطلب بدون ذکر (عنصر نامطلوب) چنین بیان شده است: «دولتی که از صدور روانامه خودداری می‌نماید ملزم به ارائه دلایل امتناع خود به دولت فرستنده نیست».

بدیهی است دلیل خودداری از صدور روانامه این است که دولت پذیرنده شخصی راکه نامزد ریاست پست کنسولی است «عنصر نامطلوب» می‌داند. ظاهراً در این مورد که رئیس پست هنوز انتصابش تسجیل نشده، لزومی نیست که دولت پذیرنده «عنصر نامطلوب» بودن او را به دولت پذیرنده ابلاغ نماید و فقط از صدور روانامه امتناع می‌کند. و اما پس از انتصاب و آغاز به انجام وظایف رئیس پست کنسولی و یا هر مأمور کنسولی را «دولت پذیرنده می‌تواند در هر زمان به دولت فرستنده اطلاع دهد» که او را «عنصر نامطلوب» می‌داند و فراخواندن او را بخواهد (ماده ۲۳ بند اول).

در کنوانسیون در مورد سایر اعضاء پست کنسولی، به جای «عنصر نامطلوب» اصطلاح «غیرقابل قبول» به کار گرفته شده است.

۶۷ ● غیرقابل قبول
NON ACCEPTABLE
NOT ACCEPTABLE

اصطلاح «غیرقابل قبول» به جای «عنصر نامطلوب» در مورد کارمندان کنسولی و خدمه کنسولی در (ماده ۲۳ بند اول) کنوانسیون به کار رفته است. در صورتی که دولت پذیرنده حضور یا رفتار یکی از کارمندان کنسولی و یا خدمه کنسولی را به مصلحت خود نداند «غیرقابل قبول» بودن او را به دولت فرستنده اطلاع می‌دهد. در این صورت دولت فرستنده مکلف است اگر آن کارمند یا مستخدم اعزامی باشد، او را فراخواند و اگر از اتباع و یا مقیم کشور پذیرنده باشد به خدمت او پایان دهد.

«غیرقابل قبول» بودن ممکن است پس از اعلام انتصاب کارمند یا مستخدم به مقامات مربوطه و قبل از آغاز انجام وظایف او باشد و یا اینکه بعد از آغاز انجام وظایف «غیرقابل قبول» بودن وی به اطلاع دولت فرستنده رسانده شود.

نکته قابل ذکر اینکه، در شرایط عادی «عنصر نامطلوب» و یا «غیرقابل قبول» بودن یک عضو پست کنسولی بهتر است به نحو محرمانه به دولت فرستنده ابلاغ و یا اطلاع داده شود ـ و نه آنچنانکه در کنوانسیون آمده است ـ اعلام گردد، زیرا اعلام نامطلوب بودن و یا غیرقابل قبول‌بودن موجب هتک احترام عضو بوده و دولت فرستنده را نیز در محظور قرار می‌دهد و ممکن است موجب تیرگی روابط گردد.

۶۸ ● تقدّم (ترتیب تقدّم)
PRESEANCE
PRECEDENCE

مسأله تقدم به تشریفات کنسولی مربوط می‌شود. تقدم به معنی جلوتر بودن است و در رده‌های مختلف کنسولی، قواعد و مقررات متفاوت دارد و رویهمرفته بحثی دقیق و پیچیده است. ترتیب تقدم در دسته‌های کنسولی (حرفه‌ای و افتخاری)، طبقات کنسولی (سرکنسولی، کنسولی، کنسولیاری)، اداره کنسولی (رئیس مأموریت یا متصدی موقت)، گروههای اعضاء (مأمورین کنسولی، کارمندان کنسولی) و در داخل هر گروه نیز بنابر سابقه و مقام و رتبه و تاریخ ورود و غیره ترتیب تقدم وجود دارد.

ماده ۱۶ عنوان (حق تقدم بین رؤسای پستهای کنسولی) و ماده ۲۱ عنوان (حق تقدم بین مأموران کنسولی یک پست کنسولی) را دارد، درحالی که در متون اصلی به زبان فرانسوی و انگلیسی سخنی از «حق» نرفته است و تنها «تقدم» گفته شده است. به نظر می‌رسد که در عناوین مواد بالا به جای «حق تقدم» بهتر باشد که «ترتیب تقدم» گفته شود زیرا «حق» معنی خاص حقوقی خود را دارد و نباید در متن رسمی اصلی، بدون دلیل اضافه شود.

۶۹ ● امتیازات کنسولی

اصطلاح (امتیازات کنسولی) در متن فارسی کنوانسیون وجود ندارد ولی در این تألیف بارها این اصطلاح برحسب ضرورت به کار گرفته شده است. امتیازات کنسولی را به معنی مجموع تسهیلات و مزایا و مصونیتهایی می‌گیریم که خاص یک پست کنسولی و اعضاء آن است، بدون آنکه سایر نهادها و افراد در داخل کشوری، از این امتیازات برخوردار باشند.

درکنوانسیون، امتیازات کنسولی تحت عناوین مختلف: تسهیلات، مصونیتها، حمایتها، تعهد جلوگیری از تجاوز و تعرض و حفظ احترامات و شئون، آزادیها، معافیتها و بعضی حقوق ذکر گردیده است. برگزیدن اصطلاح (امتیازات کنسولی) برای اجتناب از ردیف کردن و تکرارنمودن اصطلاحات مذکور در بالاست. فلسفه اعطای امتیازات کنسولی که درکنوانسیون به آنها اشاره شده برای این است که مأمورین کنسولی بتوانند با آرامش خاطر و بدون مانع و نگرانی، وظایف کنسولی را در حوزه خویش انجام دهند. به طورکلی امتیازات بر دو دسته تقسیم و مورد مطالعه قرار می‌گیرند:

۱. امتیازات پست کنسولی

۲. امتیازات اعضاء پست کنسولی

بعضی انواع امتیازات ممکن است به بعضی نهادها و افراد داخل کشور هم تعلق گیرد ولی تفاوت آنها با امتیازات کنسولی و دیپلماتیک در این است که اساس امتیازات گروه اول براساس قوانین و مقررات داخلی کشور است درحالی که امتیازات گروه دوم مبتنی بر عرف و

موافقتنامه‌ها و یا کنوانسیونهای بین‌المللی است.

۷۰ ● تسهیلات کنسولی

FACILITES CONSULAIRES
CONSULAR FACILITIES

از جمله امتیازاتی است که دولت پذیرنده به پست کنسولی و اعضاء آن می‌دهد تا امور کنسولی با سهولت انجام گیرد. تسهیلات کلمه مبهمی است ومی توان گفت که همه امتیازات کنسولی را شامل می‌شود. برای مثال، اجازه برافراشتن پرچم و نصب علامت ملی در اماکن کنسولی، از نظر اینکه محل دفاتر کنسولی را مشخص می‌نماید و مراجعه اتباع را به پست کنسولی آسان می‌سازد، فراهم کردن نوعی تسهیلات برای انجام امور کنسولی است. همین کمک دولت پذیرنده برای یافتن اماکن کنسولی و یا اقامتگاه رئیس پست و یا مسکن برای اعضاء همه از جمله تسهیلات به شمار می‌رود.

نخستین ماده فصل امتیازات کنسولی تحت عنوان (تسهیلات اعطایی به پست کنسولی جهت انجام امور) به این موضوع اختصاص دارد (ماده ۲۸ کنوانسیون). تسهیلات در جنبه‌های مختلف آن، شامل اعضاء پست کنسولی نیز می‌شود. چون در کنوانسیون حدود و موارد کاربرد تسهیلات دقیقاً روشن نیست، باید موارد اجراء و حدود اعمال آن را اگر به صراحت در کنوانسیون ذکر نشده باشد، به حسن‌نیت دولتها واگذار کرد.

۷۱ ● مصونیتهای کنسولی

IMMUNITES CONSULAIRE
CONSULAR IMMUNITIES

مصونیتها را می‌توان جنبه منفی امتیازات دانست. در کنوانسیون از مصونیت تعریفی نشده و تحت عنوان خاص هم مورد بررسی قرار نگرفته است و فهرستی از آنچه که مصونیت است نیز فراهم نشده و به همین جهت ممکن است در موارد مختلف قوامه مربوط به مصونیت با مزایا درهم شود.

اساس مصونیتها در گذشته بیشتر بر عرف بین‌المللی بوده است. زیرا انجام وظایف کنسولی بدون رعایت مصونیت امکان‌پذیر نیست. در کنوانسیون، مصونیتها در قالب مواد ریخته

شده و به صورت حقوق موضوعه درآمده است. برای تمیز بین مصونیتها و مزایا، شاید بتوان گفت که موضوعات مربوط به مزایا از نظر اهمیت به پای موضوعات مربوط به مصونیت نمی‌رسد، زیرا با حذف مزایا می‌توان امور کنسولی را انجام داد ولی اگر مصونیتهای لازم نباشد، انجام وظایف کنسولی مختل می‌گردد. برای مثال، اگر اماکن کنسولی و بایگانی آن مصونیت نداشته باشند و به آنها تعرض شود و یا اگر مصونیتهایی هرچند محدود برای اعضاء پست کنسولی در نظر گرفته نشود، اداره امور پست کنسولی و انجام وظایف اعضاء پست کنسولی ممکن نخواهد بود.

۷۲ ● جنایت بزرگ (درجه یک) ـ (جنایت وخیم درجه یک)

CRIME GRAVE
GRAVE CRIME

مأموران کنسولی را فقط در صورت ارتکاب «جنایت وخیم» می‌توان بازداشت کرد. نکته مبهم تعریف «جنایت وخیم» است که در کنوانسیون مسکوت گذاشته شده و دلیل آن هم این است که در سیستمهای مختلف حقوقی مفهوم «جنایت وخیم» تفاوت دارد. در ترجمه فارسی و در متن رسمی «جنایت بزرگ» گفته شده و به آن توضیح «درجه یک» اضافه شده است که در متون اصلی کنوانسیون نیست. در کمیسیون حقوق بین‌الملل و کنفرانس وین سعی شد یک مفهوم واحدی برای این نوع جنایات تعیین گردد، بعضی پیشنهاد کردند جرائمی که مجازات آنها پنج سال یا بیشتر است «جنایت وخیم» تلقی گردد ولی توافق نشد.

بالاخره، نظر به اینکه در تعیین «جنایت وخیم» نظر واحدی اتخاذ نشد و در سیستمهای حقوقی مختلف مفهوم آن متفاوت است و اگر موارد آن تعیین می‌گردید، مستلزم تغییر قوانین داخلی بعضی کشورها می‌شد، بنابراین ملاحظات ترجیح داده شد که از این اصطلاح تعریفی دقیق به عمل نیاید و مفهوم آن همچنان مبهم گذاشته شود. (موضوع ماده ۴۱ کنوانسیون)

۷۳ ● مزایای کنسولی

PRIVILEGES CONSULAIRES
CONSULAR PRIVILEGES

در کنوانسیون از مزایای کنسولی تعریفی نشده است. اصولاً تفکیک مزایای کنسولی از

مصونیتهای کنسولی دشوار است. در کنوانسیون هم چنین تفکیکی به عمل نیامده و مواد مربوط به مصونیت و مزایا درهم است. در بین نویسندگان حقوقی هم در ماهیت این دو و جداکردن آنها اختلاف نظر وجود دارد و به همین دلیل در این تألیف مزایا و مصونیتها هر دو تحت عنوان امتیازات آمده است. به طورکلی، می‌توان گفت که مزایا جنبه مثبت امتیازات است که از طرف دولت پذیرنده به نهاد کنسولی و اعضاء آن داده می‌شود. اساس مزایا در اصل و عموماً نزاکت بین‌المللی بوده، که در کنوانسیون به صورت قواعد موضوعه درآمده است. به طورکلی یکی از وجوه افتراق بین قواعد مربوط به مزایا با قواعد مربوط به مصونیت در اهمیت آنها در انجام وظایف کنسولی است.

حذف مزایای کنسولی اثر مستقیم در انجام وظایف کنسولی ندارد و امور کنسولی را مختل نمی‌سازد. مثلاً معافیتهای مالیاتی و گمرکی اگر حذف شود و یا اگر حقوق و عوارض گمرکی دریافت گردد، گرچه ممکن است زندگی را برای مأمورین کنسولی دشوار سازد ولی مانع انجام وظایف کنسولی نیست.

۷۴ ● معافیت کنسولی

EXEMPTION CONSULAIRE
CONSULAR EXEMPTION

مجموعه مواردی است که بعضی از قوانین و مقررات کشور پذیرنده در مورد پست کنسولی و یا اعضاء آن اجرا نمی‌شود. معافیتها وجوه متفاوت دارند و در موّاد مختلف گنجانیده شده‌اند. بعضی معافیتها جنبه مادی دارند مثل معافیت از پرداخت مالیات و عوارض. بعضی معافیتها مربوط به اجباری است که نسبت به افراد عادی کشور پذیرنده اعمال می‌شود ولی اعضاء پست کنسولی از آن معاف می‌باشند، مثل معافیت از پروانه اقامت، پروانه کار، بیمه‌های اجتماعی. بعضی معافیتها هم از نظر نزاکت داده می‌شود مثلاً معافیت از بازرسی گمرکی. معافیتها را می‌توان جزء تسهیلات و یا مزایا و یا مصونیتهای کنسولی به شمار آورد. در موارد متعددی از کنوانسیون، معافیتها گنجانیده شده‌اند، از جمله مواد ۳۲، ۳۹، ۴۵، ۴۶، ۴۸، ۴۹، ۵۰، ۵۲، ۶۰، ۶۲، ۶۵، ۶۶ و ۶۷.

۷۵ ● استفاده از علامت ملی
USAGE DE L'ECUSSON AUX ARMES
USE OF COAT - OF - ARMS

اصطلاح (علامت ملی) که در کنوانسیون طی ماده ۲۹ آمده است، می‌توان بـه (نشـانه رسمی) ترجمه کرد و یا شاید بهتر باشد اگر همان اصطلاح خارجی (آرم ملی) یا (آرم رسمی) را چنانکه از قدیم معمول بوده، در این مورد در زبان فارسی هم بکار برد. هـر کشـور دارای یک (علامت ملی) یا آرم یا نشانه است که به مانند پرچم از علائم شناسایی آن کشور است. در آرم کشورها گاه از اجرام آسمانی (خورشید، ماه، ستاره) و یا حیوانات (شیر، پلنگ، فیل، اسب، الاغ، عقاب) و گاه اسلحه (شمشیر، خنجر، نیزه، سپر) و گاه عوامل دیگر مانند درخت، برگ و غیره .... استفاده می‌شود.

آرم رسمی ایران در گذشته شیر و خورشید با شمشیر در دست بود کـه در آن از اجـرام آسمانی و حیوانات و اسلحه استفاده شده بود و امروزه علامت جمهوری اسلامی نقشی است که در آن اسماء متبرکه (الله) و (لا الله الا الله) تمیز داده می‌شود.

کنوانسیون، نصب آرم رسمی کشورها را بر مدخل اماکن کـنسولی و اقـامتگاه رئـیس مأموریت مجاز دانسته است ولی نصب آرم رسمی بر وسائط نقلیه موردی ندارد و ماده ۲۹ در مورد اخیر نارسا انشاء شده است.

۷۶ ● استفاده از پرچم ملی
USAGE DE PAVILLON NATIONAL
USE OF NATIONAL FLAG

پرچم نشانه و معرف کشور است. هر کشور دارای یک پرچم خاص به عنوان پرچم ملی یا صحیح‌تر گفته شود (پرچم رسمی) می‌باشد. در گذشته استفاد از پرچم، در اماکن دیپلماتیک بنابر عرف بین‌الملل مورد قبول همه کشورها قرار گرفته بود ولی در مورد پسـتهای کـنسولی، کاربرد پرچم مورد تردید بود و در کشورهای مختلف قواعد یکسان در این زمینه وجود نداشت. کنوانسیون از این نظر که به پستهای کنسولی حق برافراشتن پرچم ملی را در اماکن کنسولی و اقامتگاه رئیس پست کـنسولی و وسـائط نـقلیه او داده است، در حـقیقت حـقوق کـنسولی را پیشرفت داده و امتیازات کنسولی را به امتیازات دیپلماتیک نزدیک کرده است. مع‌ذلک، اعمال

این حق را مشروط به رعایت قوانین و مقررات کشور پذیرنده کرده است. در ماده ۲۹ کنوانسیون، موضوع استفاده از «پرچم و علامت ملی» به دنبال هم ذکر شده است.

۷۷ ● صرفنظر از مزایا و مصونیتها

RENONCIATION AUX PRIVILEGES ET IMMUNITES

WAIVER OF PRIVILEGES AND IMMUNITIES

عنوان فارسی ماده ۴۵ کنوانسیون (سلب مزایا و مصونیتها) است. ترجمه صحیح اصطلاحات خارجی (صرفنظر از مزایا و مصونیتها) می‌باشد. با توجه به مفاد ماده مذکور معلوم می‌شود که اصطلاح (صرفنظرکردن) درست و (سلب‌کردن) نادرست می‌باشد. توضیح اینکه مصونیت اعضاء کنسولی به خاطر دولت فرستنده برقرار گردید و این حق متعلق به این دولت است و تنها دولت فرستنده است که می‌تواند از مصونیت مأموران خود صرفنظر نماید. بنابراین اگر موردی پیش آید که دولت فرستنده نخواهد از حق مصونیت اعضاء استفاده کند، از اعمال آن (صرفنظر) می‌نماید. به‌کاربردن اصطلاح (سلب مصونیت) در صورتی درست می‌بود که از طرف دولت پذیرنده نسبت به یک عضو کنسولی اعمال می‌شد، درحالی که در حقوق کنسولی چنین حقی به دولت پذیرنده داده نشده و نمی‌تواند به هیچ عنوان مصونیت یک عضو کنسولی را سلب نماید، بلکه حداکثر می‌تواند او را (عنصر نامطلوب) اعلام نماید.

۷۸ ● کیسه کنسولی

VALISE CONSULAIRE

CONSULAR BAG

در کنوانسیون تعریفی از کیسه کنسولی نشده است. در (کنوانسیون درباره موقعیت پیک دیپلماتیک و کیسه دیپلماتیک که همراه پیک دیپلماتیک نباشد) - سال ۱۹۸۹ - در ماده ۳ بند دوم - «کیسه دیپلماتیک» چنین تعریف شده: «اصطلاح «کیسه دیپلماتیک» به بسته‌ای اطلاق می‌گردد که حاوی مکاتبات رسمی و یا اسناد و موادی باشد که صرفاً مورد استفاده رسمی قرار می‌گیرند و ...... برای ارتباطات رسمی استفاده می‌شوند و با علائم خارجی، از قبیل امور زیر، مشخص گردیده‌اند: ..... (ب) «کیسه کنسولی» در معنایی که «کنوانسیون وین درباره روابط

کنسولی» مصوب ۲۴ آوریل ۱۹۶۳ به کار برده ....». (نقل از کتاب حقوق دیپلماتیک نوین - تألیف عباس معین‌زاده ـ سال ۱۳۷۲ ـ ترجمه کنوانسیون توسط عباس معین زاده ـ صفحه ۳۴۴).

کیسه پست کنسولی از مصونیت برخوردار است ولی این مصونیت در حد مصونیت کیسه دیپلماتیک نیست. مصونیت کیسه پست کنسولی ارتباطی با مصونیت پیک کنسولی ندارد و این کیسه چه با پیک فرستاده شود و چه با وسایل دیگر، مصونیت آن محفوظ است. کیسه کنسولی لزوماً نباید به صورت کیسه باشد، بلکه این اصطلاح می‌تواند شامل بسته، جعبه، صندوق و یا محمولات دیگر باشد. دولتهایی که در راه عبور (ترانزیت) کیسه کنسولی قرار دارند، مصونیتهای مذکور در کنوانسیونهای مربوط را الزاماً باید رعایت نمایند.

۷۹ ● پیک کنسولی

COURRIER CONSULAIRE
CONSULAR COURIER

در کنوانسیون تعریفی از پیک کنسولی نشده است. تعریفی هم که در (کنوانسیون درباره موقعیت پیک دیپلماتیک و کیسه دیپلماتیک که همراه پیک دیپلماتیک نباشد) ـ سال ۱۹۸۹ ـ در ماده ۳ بند اول آمده است، نارساست. به موجب این تعریف: اصطلاح «پیک دیپلماتیک به شخصی اطلاق می‌شود که از جانب دولت فرستنده برطبق یک مبنای منظم یا برای مأموریت معینی و به عنوان پیک موقت مانند ..... یک «پیک کنسولی» به معنایی که در «کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی» مصوب ۲۲ آوریل ۱۹۶۳ منظور داشته .....» [اعزام گردد]. به چنین شخصی، گرفتن، حمل و تحویل کیسه دیپلماتیک محول گردیده است. (نقل از کتاب حقوق دیپلماتیک نوین ـ تألیف عباس معین‌زاده ـ چاپ ۱۳۷۲ ـ ترجمه کنوانسیون توسط عباس معین‌زاده ـ صفحه ۳۴۴)

پیک کنسولی از هنگام آغاز مأموریت از مصونیت و مزایای خاصی برخوردار می‌شود که از مصونیت و مزایای مأموران کنسولی بیشتر است و در حد مأموران دیپلماتیک می‌باشد. دولتهایی که در راه عبور (ترانزیت) پیک کنسولی قرار دارند، متعهدند مصونیتهایی که طبق مقررات کنوانسیونها برای آنها تعیین شده مراعات کنند.

منابع و مآخذ

- یادداشتهایی از کتابهای مربوط به حقوق کنسولی، به زبانهای فارسی، فرانسه، انگلیسی.
- اخبار و مطالب روزنامه‌ها و مجلات ایرانی و خارجی
- تجارب و خاطرات و استنباطات شخصی

تقسیم‌بندی و نظم مطالب این مجموعه نیز مبتنی بر سلیقه نگارنده است.

در این تألیف هر جا مطلبی از جایی عینا نقل گردیده و یا مورد استناد قرار گرفته، مشخصات مأخذ آن به دنبال مطلب ذکر شده است.

در گردآوری مطالب و شواهد، خصوصاً از کتابهای زیر که نام آنها در متن نیامده استفاده شده است:

کتابها به زبان فرانسه

1. CAHLER (PHILIPPE)

LE DROIT DIPLOMATIQUE CONTEMPORAIN — چاپ ژنو - سال ۱۹۶۲

2. ZOUREK (YAROSLAV)

LE STATUTET LES FONCTIONS DES CONSULS — چاپ لید - سال ۱۹۶۳

3. VERDIER (ABEL)

MANUEL PRATIQUE DES CONSULATS — سال ۱۹۶۴

4. CHAZELLE (JACQUES)

LA DIPLOMATIE — چاپ پاریس - سال ۱۹۶۴

5. MOSSA (FARAG)

MANUEL DE PRATIQUE DIPLOMATIQUE — سال ۱۹۷۲

6. AHMAD (MOHAMMAD ALI)
L'INSTITUTION CONSULAIRE ET LE
DROIT INTERNATIONAL — چاپ پاریس ـ سال ۱۹۷۳

7. THIOLLIER (FRANÇOIS)
L'INSTITUTION CONSULAIRE A LA LUMIERE
DE LA CONVENTION DE VIENNE
DU 24 A VRIL 1963 ET LA PRATIQUE
CONTEMPORAINE DES ETATS — چاپ پاریس ـ سال ۱۹۷۹

کتابها به زبان انگلیسی

8. O.N.U (OFFICIAL RECORDS)
U.N. CONFERENCE ON CONSULAR
RELATIONS — چاپ سازمان ملل متحد ـ سال ۱۹۶۳

9. SEN (B)
A DIPLOMAT'S HANDBOOK OF INTERNATIONAL LAW AND
PRACTICE — چاپ لاهه ـ سال ۱۹۶۵

10. LUKE (T. LEE)
VIENNA CONVENTION ON CONSULAR
RELATIONS — چاپ لیدن (هلند) ـ سال ۱۹۶۶

11. HARDY (MICHAEL)
MODERN DIPLOMATIC LAW — چاپ انگلستان ـ سال ۱۹۶۸

12. SILVA (G.E. NACIMENTO)
DIPLOMACY IN INTERNATIONAL LAW — چاپ لیدن (هلند) ـ سال ۱۹۷۲